

Verletzliche Staaten von Amerika: die Covid-19-Pandemie als Hypothek für die Zukunft

Lohmann, Sascha; Thimm, Johannes

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lohmann, S., & Thimm, J. (2020). *Verletzliche Staaten von Amerika: die Covid-19-Pandemie als Hypothek für die Zukunft*. (SWP-Studie, 24/2020). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2020S24>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie

Sascha Lohmann/Johannes Thimm

Verletzliche Staaten von Amerika

Die Covid-19-Pandemie als Hypothek für die Zukunft



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 24
November 2020, Berlin

- Die USA haben die Herausforderung der Covid-19-Pandemie im ersten Jahr weniger gut bewältigt als andere hochentwickelte Staaten, obwohl das Land in der Forschung führend ist und sein Umgang mit Krisen bislang als vorbildlich galt.
- Ein Hindernis bei der Pandemiebekämpfung bildeten die Lücken in der Gesundheitsversorgung und die massiven sozialen Unterschiede des Landes. Besonders die große Zahl Nichtversicherter, hohe Behandlungskosten und eine ungleiche Ausstattung der Krankenhäuser erschwerten es, Corona durch effektive Maßnahmen einzudämmen.
- Durch großzügige Rettungspakete konnte zunächst verhindert werden, dass die Armut im Land wuchs. Aber die Hilfen sind inzwischen ausgelaufen, und das niedrige Niveau sozialer Absicherung erhöht die wirtschaftlichen Kosten der Pandemie – mit drastischen Folgen für die Wohnungs- und Ernährungssicherheit einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen.
- Gravierende Konsequenzen hatte die gesellschaftliche und parteipolitische Polarisierung in den USA. Sie verhinderte eine sachliche Diskussion, untergrub die Zusammenarbeit im Kongress wie auch zwischen Bundesregierung und Einzelstaaten und sorgte dafür, dass die Schutzmaßnahmen politisiert wurden.
- Das Führungsversagen von Präsident Donald Trump hat erheblich zur schlechten Bilanz der USA im Umgang mit Covid-19 beigetragen. Besonders sein geringes Vertrauen in Wissenschaft, ein ideologisch motivierter Verwaltungsabbau sowie Trumps charakterliche Schwächen standen konstruktiven Lösungsansätzen im Weg.
- Die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie werden über Jahre als Hypothek auf der US-Demokratie lasten. Auch unter Joe Bidens Präsidentschaft werden die Vereinigten Staaten vorrangig mit sich selbst beschäftigt sein, während ihre strategischen Rivalen versuchen dürften, vom Ansehensverlust des amerikanischen Gesellschaftsmodells zu profitieren.

SWP-Studie

Sascha Lohmann/Johannes Thimm

Verletzliche Staaten von Amerika

Die Covid-19-Pandemie als Hypothek für die Zukunft

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 24
November 2020, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung (*peer
review*), sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2020

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372
doi: 10.18449/2020S24

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Exzeptionalismus in der Existenzkrise
10	Verwundbare Gesellschaft
10	Lückenhaftes Gesundheitssystem
12	Fragmentierter Sozialstaat
14	Parteipolitische Polarisierung gesellschaftlicher Eliten
16	Regierungssystem im Krisenmodus
16	Geringe Priorisierung verhindert Krisenvorsorge
20	Ideologisch motivierter Staatsabbau hemmt Krisenbewältigung
21	Lagerstreit verzögert Krisenreaktion
23	Autoritärer Führungsstil befördert inkonsistentes Krisenmanagement
26	Bundesregierung vs. Bundesstaaten
27	Kurzfristiges Krisenmanagement im Kongress
30	Demokratie unter Druck
30	Gespaltene Gesellschaft
32	Das politische System zwischen Verfassungskrise und Reform
34	Fazit und Ausblick
35	Abkürzungen

Dr. Sascha Lohmann ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Amerika. Dr. Johannes Thimm ist Senior Fellow und Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Amerika.

Die Autoren danken Paul Guthmann für die Unterstützung bei der Recherche.

Verletzliche Staaten von Amerika. Die Covid-19-Pandemie als Hypothek für die Zukunft

Die Covid-19-Pandemie, die bislang zu über 4 Millionen Infizierten und mehr als einer Million Toten geführt hat, offenbart Stärken und Schwächen betroffener Gesellschaften. Unter den hochentwickelten Industrieländern sind es die Vereinigten Staaten, die von der weltweiten Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in der ersten Phase bis September 2020 mit am härtesten getroffen wurden. Während sich das Virus in dem Land weitgehend unkontrolliert ausbreitete und dabei die Krankenversorgung immer wieder an ihre Grenzen brachte, lagen sowohl die Infektionszahlen als auch die Zahl der Verstorbenen deutlich höher als in anderen wohlhabenden Nationen. Unter den westlichen Industrieländern werden die USA voraussichtlich die meisten Corona-Opfer zu beklagen haben – sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zur Größe der Bevölkerung.

Traditionell galten die Vereinigten Staaten als vorbildlich im Umgang mit Krisen. Aus entsprechenden Erfahrungen ging die Republik in ihrer fast 250-jährigen Geschichte oftmals gestärkt hervor. Diese Fähigkeit war fester Bestandteil der kollektiven Erzählung vom amerikanischen Exzeptionalismus. Demnach empfinden viele US-Bürger ihr gesellschaftliches und politisches System als einzigartig und anderen überlegen, was auch den Führungsanspruch in der Welt begründet. Von dieser selbsterklärten Überlegenheit war im bisherigen Verlauf der Covid-19-Pandemie wenig zu erkennen. So wirkte die US-Regierung überfordert damit, das neuartige Coronavirus einzudämmen, das sich zwar langsamer ausbreitet und weniger tödlich ist als etwa Ebola, aber angesichts der möglichen Ansteckung durch prä- oder asymptomatisch Infizierte auch besonders tückisch. Das ist nicht nur gemessen am eigenen Anspruch bemerkenswert, sondern auch weil die Verbreitung des Virus in den USA später begann und langsamer verlief als in Europa. Daher hätten die dortigen Behörden grundsätzlich die Möglichkeit gehabt, sich vorzubereiten und von den Erfahrungen anderer zu lernen.

Diese Studie untersucht, welche Faktoren den Umgang mit der Pandemie in den Vereinigten Staaten geprägt haben und welche Folgen sich daraus für den weiteren Krisenverlauf sowie für das transatlantische Verhältnis ergeben. Die strukturellen Voraussetzungen in Gesellschaft und Politik, insbesondere die extreme soziale Ungleichheit und das schwach ausgeprägte Gesundheitssystem, machen die USA anfälliger für die aktuelle Krise als andere westliche Industrieländer. Zugleich erschweren entsprechende Probleme eine wirksame Strategie im Umgang mit der Pandemie. Dazu gehört auch die starke parteipolitische Polarisierung, die sich durch alle Ebenen des Regierungsapparates zieht und auch die Verabschiedung von Hilfsmaßnahmen immer wieder behindert.

Überdies bestätigten sich die weltweit gehegten Befürchtungen, dass Präsident Donald J. Trump mit einer komplexen Krise überfordert wäre. Tatsächlich hat sein Verhalten die Lage noch weiter verschärft. Besonders sein geringes Interesse an Fakten und das mangelnde Vertrauen in Expertise, sein von kurzfristigen Eigeninteressen und vom Verlangen nach Anerkennung geprägtes Handeln sowie der von unklaren Zuständigkeiten und Vetternwirtschaft geprägte Entscheidungsprozess seiner Regierung erwiesen sich beim Umgang mit der Pandemie als entscheidende Schwächen. Während vier vom Kongress verabschiedete Rettungspakete die wirtschaftliche Notlage nur vorübergehend lindern konnten, hat sich der Föderalismus in der gegenwärtigen Krise nur bedingt als Vorteil erwiesen. Nicht zuletzt hat auch die gesellschaftliche Spaltung den Umgang mit der Krise erschwert. Themen, die nicht per se politisch sind, werden nach vorhandenen Denkschablonen wahrgenommen und avancieren so immer mehr zu ideologischen Glaubensfragen – und geht es nur darum, ob zum Schutz vor Ansteckung eine Gesichtsmaske zu tragen ist. Anders als bei ähnlichen Fällen in der Vergangenheit hat Washington bislang auch keinerlei Versuche unternommen, eine Führungsrolle bei der internationalen Bekämpfung der Krise einzunehmen.

Zwar hat der künftige Präsident Joseph R. Biden angekündigt, dieses Führungsvakuum wieder zu füllen. Gleichzeitig wird sich seine Administration in den kommenden Monaten darauf konzentrieren, die unmittelbaren gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie in den Griff zu bekommen. Daher dürften die Vereinigten Staaten auf absehbare Zeit hauptsächlich mit sich selbst beschäftigt sein.

Exzeptionalismus in der Existenzkrise

Der weltweite Führungsanspruch der Vereinigten Staaten beruht nicht zuletzt auf der Anziehungskraft ihres gesellschaftlichen und politischen Modells. In der fast 250-jährigen Geschichte des Landes begegnete die US-Regierung existentiellen Krisen immer wieder durch Mobilisierung enormer wirtschaftlicher und militärischer Ressourcen, unterstützt von einer engagierten Zivilgesellschaft und einer als exzellent anerkannten Wissenschaft. Dabei erwies sich das US-amerikanische Verfassungsmodell nicht nur als besonders stabil und langlebig, sondern auch als anpassungsfähig. In den beiden Weltkriegen, während der Großen Depression der 1930er Jahre, im Ost-West-Konflikt der zweiten Jahrhunderthälfte, nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007/2008 zeigte sich die Regierung in Washington außerordentlich handlungsfähig. Nicht zuletzt aufgrund dieses historischen Erfolges ist in den USA die häufig als Exzeptionalismus bezeichnete Überzeugung verbreitet, das eigene Modell sei anderen Staaten und Gesellschaften überlegen und könne als Vorbild dienen.

Der in normalen Zeiten eher schwach ausgeprägte und dezentral aufgebaute Verwaltungsstaat konnte in schwierigen Phasen beträchtliche Mittel aktivieren, und die Zentralregierung war durchaus in der Lage, sich auf neue Herausforderungen einzustellen. Die staatlichen Kompetenzen wurden dem Bedarf entsprechend ausgebaut, neue Behörden für die Umsetzung geschaffen. Im Verlauf der Großen Depression entstand so etwa der Sozialstaat. Während der beiden Weltkriege und des anschließenden Ost-West-Konflikts entwickelte sich der sogenannte Nationale Sicherheitsstaat, in dem nicht nur Nachrichtendienste und Militär dauerhaft verfügbar waren, sondern alle gesellschaftlichen Sektoren, insbesondere auch Wissenschaft und Forschung, in das Ziel einbezogen wurden, die Sicherheit des Landes angesichts einer anhaltenden Bedrohung zu garantieren. Nach einem umfassenden Konzept von Sicherheit analysieren die

Sicherheitsorgane heute auch unkonventionelle Bedrohungen wie den Klimawandel oder eben Pandemien und treffen entsprechende Vorkehrungen.¹

Mit Blick auf globale Gesundheitsrisiken bestand nicht nur in den Vereinigten Staaten selbst die Erwartung, das Land wäre im Notfall besser vorbereitet als andere. Ein vom Johns Hopkins Center for Health Security, von der Nuclear Threat Initiative und der Economist Intelligence Unit erstellter »Global Health Security Index« kam noch Mitte 2019 zum Ergebnis, dass die USA mit Abstand führend in der gesundheitlichen Sicherheit seien, einschließlich Schutz vor der Ausbreitung von Infektionskrankheiten. Basierend auf den vom nationalen Gesundheitsministerium erarbeiteten Notfallplänen erhielten die Vereinigten Staaten beim Kriterium »Emergency preparedness and response planning« die Bestnote von 100 Punkten.² Auch bei medizinischer Forschung und innovativen Behandlungsmethoden gehörte das Land nach dieser Beurteilung zur globalen Spitze. Den renommierten Kliniken, von denen viele zu den weltweit angesehensten Universitäten gehören, stehen enorme finanzielle Ressourcen zur Verfügung. Überdies haben die USA mit Abstand die meisten Nobelpreisträgerinnen und -träger im Fach Medizin hervorgebracht.

1 Militär und Nachrichtendienste der Vereinigten Staaten sind in den Schutz vor Gesundheitsgefahren eingebunden. Sie verfügen über bedeutende medizinische Kapazitäten und Analysefähigkeiten, etwa durch das U.S. Army Medical Research Institute of Infectious Diseases. Siehe Daniel R. Coats, *Worldwide Threat Assessment of the Intelligence Community*, Senate Select Committee on Intelligence, 29.1.2019, <<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf>>; John M. Donnelly, »Going Viral at the Pentagon«, in: *Roll Call* (online), 4.5.2020, <<https://www.rollcall.com/2020/05/04/going-viral-at-the-pentagon/>> (eingesehen am 8.5.2020).

2 Global Health Security Index, 2019 *Global Health Security Index*, <<https://www.ghsindex.org/>> (eingesehen am 28.7.2020).

Der Umgang mit der Covid-19-Pandemie offenbarte jedoch ein völlig anderes Bild. Bis Ende Oktober 2020 hatten sich in den Vereinigten Staaten mehr als 8,7 Millionen Menschen mit dem Virus infiziert, mehr als 225 000 waren daran gestorben. Auch relativ zur Bevölkerungszahl gehören die USA zur Spitzengruppe der am stärksten betroffenen Nationen.³ Trotz früher Kenntnis der Gefahr hat Washington deutlich später und langsamer auf die Ausbreitung des Coronavirus reagiert als andere Regierungen und dabei auch weniger wirksame Maßnahmen getroffen. Zwar haben die meisten Staaten – auch Deutschland – die Warnungen und Notfallszenarien kaum ausreichend beachtet, die es schon vor Ausbruch der Krise gab, und vielerorts wurde anfangs nur schleppend auf die Schreckensmeldungen aus bereits betroffenen Ländern reagiert. Aber nach ersten Anlaufschwierigkeiten schafften es viele Regierungen mit zum Teil drastischen Maßnahmen, das Virus in der ersten Welle zunächst einzudämmen. In den Vereinigten Staaten hingegen breitete es sich auch Monate später praktisch noch unkontrolliert aus. Die Zahl der Neuinfektionen stieg in der zweiten Julihälfte 2020 auf über 67 000 pro Tag, mehr als beim ersten Höhepunkt des Infektionsgeschehens im April. Anfang Oktober erreichte das Virus dann sogar das Weiße Haus, wo sich neben dem Präsidenten und seiner Ehefrau auch zwei Senatoren und zahlreiche Berater infizierten.

Die faktische Arbeitslosigkeit erreichte einen Anteil wie seit der Großen Depression der 1930er Jahre nicht mehr.

Auch die US-Wirtschaft hat bislang stark unter den Folgen der Pandemie gelitten. Obwohl die Eindämmungsmaßnahmen weniger strikt ausfielen und früher wieder gelockert wurden als in Europa und Asien, stieg die Arbeitslosigkeit im Land dramatisch an. Von Mitte März bis Mitte Oktober meldeten sich mehr als 65 Millionen Menschen beschäftigungslos. Die offizielle Arbeitslosenquote erreichte zwischenzeitlich fast 15 Prozent; der tatsächliche Anteil der Menschen ohne Arbeit war mit fast 30 Prozent so hoch wie seit

der Großen Depression der 1930er Jahre nicht mehr.⁴ Die offizielle Rate sank zwar wieder auf etwas über 8 Prozent, stagniert aber seitdem auf diesem für die USA vergleichsweise hohen Niveau. Die Rezession, die durch Maßnahmen zur Kontaktbeschränkung ausgelöst wurde, hat den seit der Finanzkrise 2007/2008 erzielten Zugewinn an Beschäftigung mittlerweile vernichtet. Dadurch könnten nach Schätzungen zwischen 6 und 30 Millionen Arbeitnehmer sowie ihre Angehörigen zusätzlich zum Job auch ihre Krankenversicherung verlieren, da die meisten über den jeweiligen Arbeitgeber versichert sind.⁵

Zugleich brach der für die Konjunktur wichtige Binnenkonsum, der rund zwei Drittel der US-Gesamtwirtschaftsleistung ausmacht, zunächst so stark ein wie noch nie seit Beginn der Aufzeichnung in den 1980er Jahren. Trotz einer Erholung im Mai und Juni lag er im August 2020 noch 3,9 Prozent niedriger als am Anfang der Krise und stagniert seitdem.⁶ Beim Einzelhandel mit seinen rund 16 Millionen Beschäf-

4 Kimberly Amadeo, »Unemployment Rate by Year since 1929 Compared to Inflation and GDP«, *The Balance* (online), 25.5.2020, <<https://www.thebalance.com/unemployment-rate-by-year-3305506>> (eingesehen am 29.5.2020) Die offizielle Arbeitslosenquote beläuft sich auf weniger als die Hälfte, da nicht alle Beschäftigungslosen erfasst werden. Vgl. Ella Koeze, »6 Months After Coronavirus Shutdowns, the Shape(s) of the Economic Crisis«, in: *The New York Times* (online), 5.10.2020, <<https://nyti.ms/3l8q2yU>> (eingesehen am 5.10.2020).

5 Grundsätzlich zum Thema: Haider Warraich, »Op-Ed: COVID-19 Has Broken the U.S. Health System. Now What?«, in: *Los Angeles Times* (online), 16.4.2020, <<https://www.latimes.com/opinion/story/2020-04-16/coronavirus-health-insurance-unemployment>> (eingesehen am 17.4.2020) Zu verschiedenen Szenarien vgl. Health Management Associates, »Covid-19 Impact on Medicaid, Marketplace, and the Uninsured, by State«, 3.4.2020 (online), <<https://www.healthmanagement.com/wp-content/uploads/HMA-Estimates-of-COVID-Impact-on-Coverage-public-version-for-April-3-830-CT.pdf>> (eingesehen am 21.10.2020); Jessica Banthin/John Holahan, *Making Sense of Competing Estimates: The COVID-19 Recession's Effects on Health Insurance Coverage*, August 2020 (Brief), <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/102777/making-sense-of-competing-estimates_1.pdf> (eingesehen am 5.10.2020).

6 U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis (BEA), »Personal Income and Outlays, August 2020«, 5.10.2020, <<https://www.bea.gov/news/2020/personal-income-and-outlays-august-2020>>; BEA, »National Data«, <<https://apps.bea.gov/iTable/index.cfm>> (beide eingesehen am 6.10.2020).

3 Johns Hopkins University and Medicine, Coronavirus Research Center, »Mortality Analyses«, <<https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>> (eingesehen am 28.9.2020).

tigten ebenso wie bei der industriellen Produktion verzeichnete die US-Notenbank Federal Reserve zwischenzeitlich einen Rückgang wie seit 1946 nicht mehr.⁷ Der Einbruch des Bruttoinlandsprodukts – der erste Rückgang seit 2014 – wird sich laut Schätzungen des Internationalen Währungsfonds im Jahr 2020 auf 8 Prozent belaufen; dies wäre das größte Minus seit der Finanzkrise 2007/2008.⁸ Damit einher geht ein hohes Haushaltsdefizit, bei dem frühestens 2022 mit einer Erholung gerechnet wird.⁹ All dies weckt nicht nur Zweifel am weitverbreiteten Selbstbild einer herausragenden Nation. Es wirft ebenso die Frage auf, warum die USA diese Krise schlechter bewältigt haben als vergangene und auch weniger gut als andere Staaten.

⁷ Board of Governors of the Federal Reserve System, *Industrial Production and Capacity Utilization - G.17*, 16.10.2020, <<https://www.federalreserve.gov/releases/g17/Current/default.htm>> (eingesehen am 28.10.2020).

⁸ International Monetary Fund, *A Crisis Like No Other, an Uncertain Recovery*, Juni 2020 (World Economic Outlook Reports), <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEUpdateJune2020>> (eingesehen am 5.10.2020).

⁹ Phill Swagel, »CBO's Current Projections of Output, Employment, and Interest Rates and a Preliminary Look at Federal Deficits for 2020 and 2021«, Congressional Budget Office (online), 24.4.2020, <<https://www.cbo.gov/publication/56335>> (eingesehen am 28.7.2020).

Verwundbare Gesellschaft

Wie sich spätestens mit der Ansteckung von Präsident Trump gezeigt hat, ist grundsätzlich niemand sicher vor dem Coronavirus, das nicht nach Nationalität, Religion oder Einkommen unterscheidet. Doch Infektionsrisiko und Krankheitsverlauf werden entscheidend durch die jeweilige Lebenssituation beeinflusst. Wie schwer sich Covid-19 auswirkt, hängt – neben der medizinischen Versorgung – vor allem von der allgemeinen Konstitution des Betroffenen und eventuellen Vorerkrankungen ab; daher sind ältere Menschen besonders verletzlich. In ähnlicher Weise sind Gesellschaften unterschiedlich anfällig dafür, wie schnell sich die Pandemie ausbreitet und wie gravierend deren Folgen sind. Eine Reihe von Faktoren erhöht die Resilienz, mit einem solchen Schock umzugehen. Ein gut organisiertes und möglichst inklusives Gesundheitssystem rettet Leben; ein leistungsfähiges System sozialer Absicherung federt die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie ab; und ein handlungsfähiger politischer Apparat ist nötig, um die häufig komplexen und von Dilemmata geprägten Abwägungen vorzunehmen, die für eine angemessene Reaktion notwendig sind. In allen drei Bereichen haben sich im Falle der USA strukturelle Schwächen offenbart, die sich negativ auf den dortigen Umgang mit der Pandemie auswirken.

Die Vereinigten Staaten zeichnen sich durch ein Wirtschaftssystem aus, das auf Individualismus und Eigenverantwortung setzt. Damit einher geht ein unter den reichen Industrienationen vergleichsweise geringer Grad an institutionalisierter Solidarität, etwa durch eine umlagefinanzierte Absicherung allgemeiner Lebensrisiken wie Krankheit oder Arbeitslosigkeit.¹⁰ Hinzu kommt, dass die Haushalte der unteren Einkommenshälfte kaum über Ersparnisse verfügen. Viele von ihnen hatten bereits vor der Corona-Krise keine 400 Dollar an Rücklagen, um unerwartete Ausgaben tätigen zu können, ohne sich verschulden

zu müssen.¹¹ Zwar haben die vom Kongress verabschiedeten Rettungspakete zunächst verhindert, dass die Armutsrate stieg. Aber die Zahl der Haushalte, in denen die Menschen nicht immer genug zu essen haben, nahm um etwa 2 Prozent auf 2 Millionen zu. Unter der schwarzen Bevölkerung leidet sogar jeder fünfte Haushalt unter Ernährungsmangel.¹²

Die politische Ebene wiederum ist gekennzeichnet durch ein polarisiertes Zweiparteiensystem, in dem sich die weltanschaulichen Gräben während der letzten Jahre vertieft haben und eine lagerübergreifende Zusammenarbeit immer weniger möglich war. Schon vor der Covid-19-Pandemie hatte sich die Funktionsfähigkeit des Regierungssystems, in dem die drei Gewalten geteilt, aber zugleich miteinander verschränkt sind, stetig verschlechtert. Nach einer kurzen Phase konstruktiver Kooperation angesichts der schweren Krise traten die alten Muster gegenseitigen Misstrauens und die damit einhergehende politische Blockade im Kongress schnell wieder hervor. Besonders dramatisch zeigte sich dies ab Ende Juli 2020, nachdem wichtige finanzielle Leistungen zur Abfederung der Pandemiefolgen aus den vier vom Kongress bis dahin aufgelegten Hilfspaketen ausgelaufen waren.

Lückenhaftes Gesundheitssystem

Das Prinzip von Eigenverantwortung, gepaart mit der Tendenz, wesentliche Versorgungsaufgaben dem Markt zu überlassen, zeigt sich im Gesundheitssystem der USA besonders deutlich, das weniger inklusiv ist als in anderen westlichen Staaten. Rund zwei Drittel

10 Felicia Wong, »The Post-Neoliberal World Is Already Here«, in: *Democracy – A Journal of Ideas* (online), 7.5.2020, <<https://democracyjournal.org/magazine/the-post-neoliberal-world-is-already-here/>> (eingesehen am 3.6.2020).

11 Board of Governors of the Federal Reserve System, *Report on the Economic Well-Being of U.S. Households in 2018*, Mai 2019, <<https://www.federalreserve.gov/publications/files/2018-report-economic-well-being-us-households-201905.pdf>> (eingesehen am 28.7.2020).

12 »The Covid Bonus. America's Huge Stimulus Is Having Surprising Effects on the Poor«, in: *The Economist* (online), 6.7.2020, <<https://www.economist.com/united-states/2020/07/06/americas-huge-stimulus-is-having-surprising-effects-on-the-poor>> (eingesehen am 17.7.2020).

aller Beschäftigten sind über ihre Arbeitgeber privat krankenversichert.¹³ Dabei bestehen erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Bundesstaaten. Nicht nur hängt die Qualität der Behandlung stark von den finanziellen Mitteln des Patienten ab, auch die Möglichkeiten der Gesundheitsversorger unterscheiden sich dramatisch.¹⁴ In den Großstädten gibt es in einkommensschwächeren Gegenden häufig weniger Krankenhäuser, und diese sind schlechter ausgestattet. Als die erste Welle der Pandemie im April 2020 ihre Hochphase erlebte, war in New York die Todesrate in Krankenhäusern ärmerer Randbezirke dreimal so hoch wie in gut eingerichteten Kliniken Manhattans.¹⁵ Auch in ländlichen Gegenden weist das Versorgungsnetz mitunter große Lücken auf. Zudem wurden lokale Gesundheitsbehörden in den letzten Jahren durch Einsparungen und einen Investitionsstau geschwächt.

Ein grundlegendes Problem ist, dass weiterhin eine große Zahl an Menschen nicht krankenversichert ist, und selbst bei Versicherten durch Eigenbeteiligungen oder nicht abgedeckte Leistungen hohe Kosten anfallen können. Schon vor der jüngsten Pandemie waren Erkrankungen einer der Hauptgründe für Privatinsolvenzen. Die unter Präsident Barack Obama verabschiedete Gesundheitsreform hatte zum Ziel, allen Bürgern eine Krankenversicherung zu ermöglichen. So sank die Zahl der Menschen ohne Krankenversicherung von rund 46,5 Millionen im Jahr 2010 auf etwa 26,7 Millionen im Jahr 2016.¹⁶ Um mehr Einkommensschwache zu integrieren, sah das Gesetz eine Anhebung der Obergrenze für den Versicherungsschutz durch Medicaid vor – die staatliche Krankenversicherung für Bedürftige, die Präsident Lyndon B. Johnson in den 1960er Jahren im Zuge des damals

ausgerufenen »Krieges gegen die Armut« eingeführt hatte. Zusätzlich gab es staatliche Unterstützung in Form von Steuererleichterung für diejenigen, die sich privat krankenversicherten.

Doch 14 von republikanischen Mehrheiten kontrollierte Bundesstaaten weigerten sich, die Ausweitung von Medicaid finanziell mitzutragen. Der Oberste Gerichtshof billigte ihre Position. In der Folge verzeichneten diese Staaten höhere Raten an Nichtversicherten. Hier fallen insgesamt rund 2,3 Millionen Menschen durch das Raster, die einerseits zu viel verdienen, um sich für Medicaid zu qualifizieren, andererseits unterhalb des Mindesteinkommens für die Steuersubventionen bleiben (welches in der Annahme festgelegt wurde, dass man die Obergrenzen für Medicaid überall anheben würde).¹⁷

In Krankenhäusern ärmerer New Yorker Randbezirke war die Todesrate dreimal so hoch wie in gut eingerichteten Kliniken Manhattans.

Zwar scheiterten die Republikaner im Kongress wiederholt mit dem Vorhaben, die als Obamacare bezeichnete Gesundheitsreform vollständig rückgängig zu machen. Dennoch stieg zwischen Trumps Amtsübernahme und dem Ausbruch der Corona-Krise die Zahl an Nichtversicherten wieder auf ca. 30 Millionen – fast 10 Prozent der Bevölkerung –, auch weil die neue Administration die Umsetzung der Reform nicht weiter vorantrieb, sondern sabotierte. Bis Ende Juli 2020 verloren zudem schätzungsweise 6,2 Millionen Amerikaner mit ihrer Beschäftigung auch ihre Krankenversicherung.¹⁸ Hohe Kosten schrecken Nichtversicherte wie Unterversicherte oft davon ab, notwendige Behandlungen in Anspruch zu nehmen, zumal das volle Ausmaß der finanziellen Folgen aufgrund mangelnder Transparenz häufig erst im Nachhinein sichtbar wird.

13 Aaron E. Carroll, »The Real Reason the U.S. Has Employer-Sponsored Health Insurance«, in: *The New York Times* (online), 5.9.2017, <<https://nyti.ms/2xKUXcO>> (eingesehen am 18.6.2020).

14 Leslie Hook/Hannah Kuchler, »How Coronavirus Broke America's Healthcare System«, in: *Financial Times* (online), 30.4.2020, <<https://www.ft.com/content/3bbb4f7c-890e-11ea-a01c-a28a3e3fbd33>> (eingesehen am 4.5.2020).

15 Brian M. Rosenthal u.a., »Why Surviving the Virus Might Come down to Which Hospital Admits You«, in: *The New York Times* (online), 1.7.2020, <<https://nyti.ms/31zP97w>> (eingesehen am 16.9.2020).

16 Jennifer Tolbert u.a., »Key Facts about the Uninsured Population«, *Kaiser Family Foundation* (online), 13.12.2019, <<https://www.kff.org/uninsured/issue-brief/key-facts-about-the-uninsured-population/>> (eingesehen am 21.4.2020).

17 Rachel Garfield/Kendal Orgera/Anthony Damico, »The Coverage Gap: Uninsured Poor Adults in States that Do Not Expand Medicaid«, *Kaiser Family Foundation* (online), 14.1.2020, <<https://www.kff.org/medicaid/issue-brief/the-coverage-gap-uninsured-poor-adults-in-states-that-do-not-expand-medicaid/>> (eingesehen am 28.7.2020).

18 Josh Bivens/Ben Zipperer, *Health Insurance and the COVID-19 Shock. What We Know so Far About Health Insurance Losses and What It Means for Policy*, Washington, D.C.: Economic Policy Institute, 26.8.2020, <<https://epi.org/206003>> (eingesehen am 5.10.20).

All dies verkompliziert den Umgang mit den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie in erheblichem Maße und erhöht nicht nur das individuelle Risiko für Erkrankte, sondern erschwert auch die Bekämpfung von Neuinfektionen. Jeder Schritt von der Früherkennung über die Eindämmung bis zum Management der Pandemie leidet darunter, dass Menschen aus Furcht vor hohen Kosten keine medizinische Hilfe suchen oder dass sie – wie rund ein Viertel aller Arbeitnehmer – trotz erhöhten Risikos gezwungen sind, den Arbeitsplatz aufzusuchen, damit sie ihren Krankenversicherungsschutz nicht verlieren.¹⁹ Schließlich sorgen strukturelle Ungleichheiten dafür, dass verschiedene Bevölkerungsgruppen abhängig von sozio-ökonomischen Faktoren wie Einkommenshöhe oder Art des Berufs in sehr unterschiedlichem Ausmaß von der Pandemie betroffen sind.

Fragmentierter Sozialstaat

Zu den Besonderheiten der Vereinigten Staaten gehört ferner ein schwach entwickelter Sozialstaat, der in einzelnen Bundesstaaten auch unterschiedlich stark ausgeprägt ist und sich auf eine Vielzahl kleinteiliger Programme voller Versorgungslücken verteilt. Traditionell wird US-Bürgern ein hohes Maß an Eigenverantwortung abverlangt – zugrunde liegt eine Mentalität, die zugleich Ursache und Folge der historischen Schwäche sozialistischer und kommunistischer Bewegungen im Land ist.²⁰ Staatliche Leistungen sollen weniger die soziale Absicherung der Allgemeinheit gewährleisten als vielmehr Chancengleichheit bei den Ausgangsbedingungen fördern – etwa indem Kinder mit Bildungsangeboten unterstützt werden. Auch wenn die Präsidentschaftskandidatur von Senator Bernie Sanders, der sich selbst als »demokratischen Sozialisten« bezeichnet, Spuren im Diskurs hinterlassen hat, spielen Konzepte wie soziale Demokratie oder soziale Marktwirtschaft bis heute nur im progressiven Flügel der Demokratischen Partei eine Rolle.

19 Gary Claxton u.a., »Almost One in Four Adult Workers is Vulnerable to Severe Illness from COVID-19«, *Kaiser Family Foundation*, 15.6.2020 <<https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue-brief/almost-one-in-four-adult-workers-is-vulnerable-to-severe-illness-from-covid-19/>> (eingesehen am 28.7.2020).

20 Werner Sombart, *Warum gibt es in den Vereinigten Staaten keinen Sozialismus?*, Tübingen 1906.

Die Vorläufer des US-Sozialstaates waren Rentenprogramme für Veteranen des Bürgerkrieges sowie (häufig aufgrund von Verwitwung) für bedürftige Mütter, die als besonders schutzwürdig angesehen wurden. Der Ursprung moderner Sozialstaatsprogramme liegt in der Wirtschaftskrise der 1930er Jahre. Um die allgemeine Not zu lindern und insbesondere die Massenarbeitslosigkeit zu bekämpfen, führte Präsident Franklin D. Roosevelt unter der Überschrift des »New Deal« eine Reihe sozialpolitischer Maßnahmen ein. Er begründete damit ein neues, allerdings begrenztes Verständnis staatlicher Fürsorgepflicht gegenüber den Bürgern. Von vielen dieser Maßnahmen waren Schwarze ausgeschlossen – nur eine in der Reihe historischer Diskriminierungen, die bis heute fortwirken. Schwarze Haushalte haben seit den 1960er Jahren und bis heute unverändert im Schnitt nur rund 50 Prozent des durchschnittlichen Einkommens und 10 Prozent des Vermögens von weißen Haushalten.²¹

Das Rückgrat des Sozialstaates ist der 1935 verabschiedete *Social Security Act*. Mit ihm schuf der Kongress eine verpflichtende beitragsfinanzierte Rentenversicherung. Heute wird diese finanziert durch eine 12,4-prozentige Steuer auf Einkommen in Höhe von bis zu 137.700 Dollar, die sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber teilen. Der Rentenversicherung mit ihren gegenwärtig fast 180 Millionen Versicherten droht allerdings nach der Pandemie noch schneller das Geld auszugehen als bislang angenommen – und zwar schon vor 2030.²²

Die ebenfalls unter dem New Deal eingeführte Arbeitslosenversicherung fiel in die Zuständigkeit der einzelnen Bundesstaaten.²³ Diese wiederum haben hier unterschiedliche Regelungen getroffen.²⁴ Der

21 Moritz Kuhn u.a., *Income and Wealth Inequality in America, 1949–2016*, Minneapolis: Opportunity and Inclusive Growth Institute, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Juni 2018 (Institute Working Paper 9),

<<https://www.minneapolisfed.org/institute/working-papers-institute/iwp9.pdf>> (eingesehen am 28.8.2020).

22 Citlin Emma, »Coronavirus Could Push Social Security to Insolvency before 2030«, *Politico* (online), 17.5.2020, <<https://www.politico.com/news/2020/05/17/coronavirus-social-security-2030-261207>> (eingesehen am 21.10.2020).

23 Axel Murswiek, »Gesellschaft«, in: Willi P. Adams (Hg.), *Länderbericht USA. Geschichte, Politik, Geographie, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur*, 3. Aufl., Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1998, S. 681f.

24 Julie M. Whittaker/Katelin P. Isaacs, *The Fundamentals of Unemployment Compensation*, Washington, D.C.: Congressional

Leistungsbezug ist – mit Abweichungen bei einigen Staaten – in der Regel auf ein halbes Jahr am Stück begrenzt und umfasst durchschnittlich 50 Prozent des letzten Nettolohns.²⁵ Neben dem Niveau der Hilfe unterscheiden sich auch die Anspruchsvoraussetzungen in den Einzelstaaten mitunter erheblich. Die Gesetzeslage sieht indes einen Mechanismus vor, der es ihnen erlaubt, in Zeiten allgemein hoher Arbeitslosigkeit, etwa während einer Rezession, die Arbeitslosenunterstützung zu verlängern. Diese Maßnahme, die von der Bundesregierung bezuschusst wird, dient nicht nur als Sozialleistung, sondern auch als Konjunkturimpuls. Der Mechanismus wurde nach der Finanzkrise von 2007/2008 aktiviert und lief erst 2014 wieder aus. Auch in der aktuellen Krise wird davon Gebrauch gemacht.

Viele fallen durch ein soziales Netz, das aus kleinteiligen Einzelprogrammen besteht.

Sozialhilfe jenseits der Arbeitslosenunterstützung war – wenngleich vom Bund kofinanziert – ebenfalls Aufgabe der einzelnen Bundesstaaten. Ursprünglich gab es keine allgemeine Unterstützung von Menschen ohne Einkommen. Stattdessen zielten die Maßnahmen in der Tradition der Mütterrenten auf bestimmte gesellschaftliche Gruppen wie Ältere oder Familien mit Kindern ab.²⁶ Dieser Ansatz, Armut nicht mit allgemeiner Sozialhilfe, sondern einer Vielzahl von Einzelprogrammen aus Geld- und Sachleistungen zu bekämpfen, die jeweils an unterschiedliche Bedingungen geknüpft sind, besteht bis heute fort und trägt zur Komplexität und Durchlässigkeit des Systems bei.

Infolge der konservativen Wende der 1980er Jahre gerieten die unter dem inzwischen negativ konnotierten Begriff »welfare« zusammengefassten Sozialprogramme zunehmend in Misskredit. Kritiker monierten, durch »welfare« würden den Menschen die Anreize zur Arbeitssuche genommen sowie Armut und

Abhängigkeit von staatlichen Leistungen zementiert. Selbst der demokratische Präsident Bill Clinton trat mit dem Ziel an, »die Sozialhilfe, wie wir sie kennen, abzuschaffen«.²⁷ Gemeinsam mit einem republikanisch geführten Kongress brachte er 1996 eine Reform auf den Weg, die den Kreis der Menschen mit Anspruch auf Sozialleistung stark einschränkte. Dies geschah, indem man unter anderem legal in den USA lebende Menschen ohne Staatsbürgerschaft ausschloss; die Bezugsdauer bestimmter Leistungen auf zwei Jahre am Stück und fünf Jahre im ganzen Leben beschränkte; und schließlich die konkrete Ausgestaltung an die einzelnen Bundesstaaten delegierte. Während die Programme zuvor als Leistung mit gesetzlichem Anspruch (»entitlements«) bedarfsgerecht ausfinanziert waren, wurden den Bundesstaaten jetzt nur noch Pauschalhaushalte zugebilligt. Die Folge war, dass finanzielle Engpässe in den öffentlichen Haushalten häufig zur Kürzung von Leistungen bzw. zur Verschärfung der Kriterien für deren Inanspruchnahme führten.²⁸ Auch die Unterstützung durch Lebensmittelmarken, die Arme vor Unterernährung bewahren soll, blieb nicht von dem ideologisch motivierten Feldzug gegen Sozialleistungen verschont. Die Hilfe wurde an Kriterien wie eine aktive Arbeitsplatzsuche gebunden und in ihrer Dauer begrenzt. Ob diese Vorgaben gelockert würden, war ein zentraler Streitpunkt zwischen Republikanern und Demokraten in den zähen Verhandlungen über ein fünftes Rettungspaket während der aktuellen Pandemie.²⁹

Viele fallen durch das Netz, das aus kleinteiligen Einzelprogrammen besteht und den Leistungsbezug an strenge Voraussetzungen koppelt. Zudem gibt es keine allgemein verbindliche Gesetzesregelung zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, was gerade Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen davon

Research Service, 8.2.2019 (CRS in Focus),

<<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10336>> (eingesehen am 21.10.2020).

²⁵ Murswieck, »Gesellschaft« [wie Fn. 23], S. 698.

²⁶ Dazu gehören unter anderem die Temporary Assistance for Needy Families, eine zeitlich begrenzte Sozialhilfe für Familien oder Alleinerziehende mit Kindern, der Child Care and Development Fund für die Kinderbetreuung berufstätiger Eltern und das Head Start Program zur Förderung der Vorschulerziehung.

²⁷ Martin Carcasson, »Ending Welfare as We Know It: President Clinton and the Rhetorical Transformation of the Anti-Welfare Culture«, in: *Rhetoric and Public Affairs*, 9 (2006) 4, S. 655–692.

²⁸ Michele Evermore, *Are State Unemployment Systems Still Able to Counter Recessions?*, National Employment Law Project, 6.6.2019 (Data Brief), <<https://www.nelp.org/publication/state-unemployment-systems-still-able-counter-recessions/>> (eingesehen am 18.5.2020).

²⁹ Jason DeParle, »As Hunger Swells, Food Stamps Become a Partisan Flash Point«, in: *The New York Times* (online), 6.5.2020, <<https://nyti.ms/2A6fyhw>> (eingesehen am 15.5.2020).

abhält, sich krankzumelden.³⁰ Ein gesetzlicher Kündigungsschutz existiert praktisch nicht.³¹ Aufgrund der schwachen sozialen Absicherung kann ein Arbeitsplatzverlust schnell existenzbedrohend werden und Betroffene zumindest vorübergehend in die Armut abrutschen lassen.

Durch die Krise werden die bereits vorhandenen sozialen Ungleichheiten besonders sichtbar. Ein wichtiger Aspekt der strukturellen Benachteiligung Armer ist, dass überproportional viele Schwarze Opfer von Covid-19 werden. Die Ursachen dafür sind komplex, lassen sich aber darauf zurückführen, dass Schwarze neben Latinos aufgrund historisch gewachsener und weiterhin vorherrschender Benachteiligung in den einkommensschwachen Gruppen überrepräsentiert sind, was sich im Zusammenhang mit der Pandemie vielfach negativ auswirkt. Zu den abträglichen Faktoren, denen Schwarze ausgesetzt sind, gehören nicht zuletzt häufigere Vorerkrankungen wie Diabetes und Asthma aufgrund negativer Umwelteinflüsse und Lebensgewohnheiten, geringere Möglichkeiten zu sozialer Distanz in Beruf und Wohnumfeld sowie eine schlechtere Gesundheitsversorgung aufgrund des Wohnortes.³²

Parteilpolitische Polarisierung gesellschaftlicher Eliten

Das US-amerikanische Regierungssystem ist angesichts starker parteipolitischer Polarisierung nur eingeschränkt in der Lage, mit geeigneten Maßnahmen auf die Folgen der Pandemie zu reagieren. Zwar ist der Konflikt zwischen gesellschaftlichen Eliten entlang der Parteizugehörigkeit kein neues Phänomen.

30 Rachel Abrams/Jessica Silver-Greenber, »Terrified« Package Delivery Employees Are Going to Work Sick«, in: *The New York Times* (online), 21.3.2020, <<https://nyti.ms/3dhC7Pj>> (eingesehen am 18.5.2020).

31 Andrew van Dam, »Is It Great to Be a Worker in the U.S.? Not Compared with the Rest of the Developed World«, in: *The Washington Post* (online), 4.7.2018, <<https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2018/07/04/is-it-great-to-be-a-worker-in-the-u-s-not-compared-to-the-rest-of-the-developed-world/>> (eingesehen am 13.5.2020).

32 U.S. Department of Health and Human Services, Centers of Disease Control and Prevention, *Health Equity Considerations and Racial and Ethnic Minority Groups*, 24.7.2020 (updated) <<https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/need-extra-precautions/racial-ethnic-minorities.html>> (eingesehen am 28.7.2020).

Mitte des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts gab es bereits intensive Debatten darüber, wie gespalten oder gar zerrissen die Nation sei.³³ Historisch betrachtet stellen Phasen überparteilicher Zusammenarbeit eher die Ausnahme als die Regel dar. Gleichwohl sorgt das gegenwärtige Ausmaß an parteipolitischer Spaltung für eine Dysfunktionalität der verfassungsmäßigen Institutionen, wie sie zumindest seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr bekannt war.³⁴ Doch lässt sich der aktuelle Trend zur Polarisierung bis in die 1970er Jahre zurückverfolgen. Zum einen hat sich die Demokratische Partei immer mehr für diversere Bevölkerungsgruppen geöffnet, nachdem ihr Mitte der 1960er Jahre die einstige Kernwählerschaft in den südlichen Bundesstaaten – dem Gebiet der ehemaligen Konföderation – abhandengekommen war. Zum anderen hat die Republikanische Partei sich seither konsequent nach rechts bewegt und ihr inhaltliches Programm weitgehend auf eine zunehmend homogene weiße Kernklientel ausgerichtet.³⁵

Während in beiden großen Parteien die Ränder erstarken, erodiert die moderate Mitte – das Fundament politischer Kompromisse. Seit Ende des Zweiten Weltkriegs hatten konservative Demokraten und liberale Republikaner regelmäßig dafür gesorgt, dass gemeinwohlorientierte Gesetzesvorhaben in der Innen- und Außenpolitik überparteilich auf den Weg gebracht werden konnten. Heute sind gewählte Politikerinnen und Politiker immer weniger bereit, sich auf parteiübergreifenden Kompromiss (bipartisanship) einzulassen oder gar mit der Position des eigenen Lagers zu brechen. War die Parteizugehörigkeit unter

33 So weisen etwa die Präsidentschaftswahlen von 1826 und 2016 eine große Ähnlichkeit auf, insbesondere mit Blick auf die jeweiligen Wählerschaften und deren geographische Verteilung. Siehe David Darmofal/Ryan Strickler, *Demography, Politics, and Partisan Polarization in the United States, 1828–2016*, Cham 2019 (Spatial Demography Book Series, Bd. 2), S. 123ff, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-04001-7_3> (eingesehen am 21.10.2020).

34 Henriette Rytz, »Die politische Handlungsfähigkeit: Blockaden in Washington«, in: Stormy-Annika Mildner/Henriette Rytz/Johannes Thimm, *State of the Union. Innenpolitische und binnenwirtschaftliche Herausforderungen für die Führungsrolle der USA in der Welt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2012 (SWP-Studie 16/2012), S. 50–70, <<https://www.swp-berlin.org/publikation/usa-fuehrungsrolle-bedroht/>> (eingesehen am 15.7.2020).

35 Earl Black/Merle Black, *The Rise of Southern Republicans*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2002.

Demokraten und Republikanern historisch eher wenig bedeutend, so ist sie gegenwärtig nahezu identisch mit einer liberalen bzw. konservativen Weltanschauung, wobei sich die Republikaner in den letzten 20 Jahren deutlich stärker radikalisiert haben als die Demokraten.³⁶ Auch in der Bevölkerung prägen politische Einstellungen immer stärker das eigene Bild von der Realität. Dies zeigt sich etwa darin, dass die offizielle Statistik zur Mortalität von Covid-19 entlang von Parteizugehörigkeit entweder als zu hoch (Republikaner) oder als zu niedrig (Demokraten) angezweifelt wird.

Zunehmende Fraktionsdisziplin befördert institutionelle Blockaden und politischen Reformstau.

Anders als etwa in der Bundesrepublik Deutschland ist es in den USA von der Verfassung nicht vorgesehen, dass Parteien als Transmissionsriemen zwischen gesellschaftlichen Präferenzen und dem politischen Prozess fungieren; vielmehr dienen sie hier vor allem als Vehikel der jeweiligen Kandidaten im Wahlkampf. Als einer der Gründerväter hatte James Madison sogar eindringlich vor Parteien (factions) als Gefahr für die Republik gewarnt.³⁷ Das von ihm inspirierte Paradigma einer gleichzeitigen Gewaltenteilung und -kontrolle im präsidentiellen Regierungssystem lebt von der Voraussetzung, dass die Vertreter von Legislative, Exekutive und Judikative ihre parteipolitische Identifikation der staatspolitischen Verantwortung unterordnen. Dass heute hingegen das Stimmverhalten im Kongress immer mehr der jeweiligen Parteilinie folgt, führt zu institutionellen Blockaden und politischem Reformstau.

Auch aus Frust über die mangelnde Problemlösungsfähigkeit des Regierungssystems stimmten 2016 so viele US-Amerikaner für einen radikalen Außenseiter. Donald Trump kandidierte ursprünglich

mit einem populistischen Programm, das sich nicht ohne weiteres in das klassische Parteienschema einordnen ließ und damit viele Wechselwähler überzeugte. Gleichzeitig instrumentalisierte er die weltanschauliche Polarisierung als wahltaktisches Mittel. Somit ermöglichte auch die Unzufriedenheit der Wähler mit der etablierten Politik den Einzug Trumps ins Weiße Haus. Im Amt wiederum folgte er konsequent einem rechtskonservativen Kurs, was sich einerseits in seinen Ernennungen von Richterinnen und Richtern niederschlug, andererseits in dem Bestreben, jegliche politischen Erfolge seines Vorgängers Obama rückgängig zu machen. Im Umgang mit der Pandemie erwiesen sich dann seine ohnehin problematischen Charakterzüge und Verhaltensmuster als katastrophal – unkritisches Vertrauen in die eigene Urteilskraft, mangelnde Konsultation von Experten, Disziplinlosigkeit sowie die Tendenz, alles nur im Lichte der Auswirkungen auf die eigene Person, auf Beliebtheitswerte und Wiederwahlchancen zu betrachten.

³⁶ Matthew Levendusky, *The Partisan Sort. How Liberals Became Democrats and Conservatives Became Republicans*, Chicago: The University of Chicago Press, 2010.

³⁷ Diese könne niemals gänzlich gebannt, sondern lediglich durch repräsentative Demokratie und eine Interessensbalance im föderalen Bundesstaat kontrolliert werden. Library of Congress, *The Federalist Papers: Primary Documents in American History*, <<https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-10>> (eingesehen am 28.7.2020); vgl. Austin Ranney, *Curing the Mischief of Faction: Party Reform in America*, Berkeley: University of California Press, 1975, S. 22ff.

Regierungssystem im Krisenmodus

Wie Regierungen weltweit stand auch die US-amerikanische vor der Herausforderung, einerseits die Covid-19-Pandemie durch gesundheitspolitische Maßnahmen einzudämmen, andererseits das gesellschaftliche Leben und die wirtschaftliche Aktivität nicht mehr als notwendig einzuschränken.³⁸ Die Gesundheitsbehörden auf Bundesebene gaben zwar Empfehlungen zu den für eine solche politische Feinsteuerung erforderlichen Maßnahmen, wie Beschränkungen des öffentlichen Lebens und deren phasenweise Lockerung. Konterkariert wurde die Umsetzung jedoch durch das Führungsversagen von Präsident Trump und seiner Administration.³⁹ Zudem erschwerte es eine einheitliche Reaktion, dass das föderal organisierte politische System maßgebliche Kompetenzen zur Bekämpfung der Pandemie den Gouverneurinnen und Gouverneuren der einzelnen Bundesstaaten zuweist. Schließlich konnte sich der Kongress nur vorübergehend darauf verständigen, wie die vier zwischen Anfang März und Ende April 2020 verabschiedeten Rettungs- und Hilfspakete ausgestaltet sein sollten, wer die darin bereitgestellten Mittel wie lange und in welcher Höhe sollte beanspruchen können und wie die einzelnen Leistungen zu finanzieren seien.

38 Peter Baker, »The Cold Calculations Governors Will Have to Make before Reopening«, in: *The New York Times* (online), 22.4.2020, <<https://nyti.ms/2xONRc4>> (eingesehen am 20.7.2020).

39 Trumps Führungsversagen erscheint angesichts des schieren Ausmaßes und der drastischen Folgen zwar als singulär. Mit Blick auf den Umgang mit vergangenen Gesundheitskrisen stellt es jedoch keine Ausnahme dar. Vgl. Max J. Skidmore, *Presidents, Pandemics, and Politics*, New York 2016 (The Evolving American Presidency), S. 25 – 41.

Geringe Priorisierung verhindert Krisenvorsorge

Trump behauptete, es habe sich bei Ausbruch und weltweiter Verbreitung des Coronavirus um ein »unvorhergesehenes Problem« gehandelt, das »aus dem Nichts kam«⁴⁰ und »von niemandem erwartet wurde«.⁴¹ Tatsächlich aber war die US-Regierung durchaus vorgewarnt. Nicht nur, dass der Vormarsch des Virus in den Vereinigten Staaten relativ spät Tempo aufnahm. Auch hatten heimische Behörden und NGOs in den Jahren zuvor deutlicher als in anderen Ländern auf die Gefahr einer weltweiten Pandemie hingewiesen.⁴² Wenige Tage vor Trumps

40 The White House, »Remarks by President Trump at Signing of the Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act, 2020«, 6.3.2020, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-coronavirus-preparedness-response-supplemental-appropriations-act-2020/>> (eingesehen am 28.7.2020).

41 The White House, »Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing«, 14.3.2020, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing/>> (eingesehen am 28.7.2020).

42 Bereits 2004 warnten die US-Geheimdienste, gleich nach einem weltweiten Krieg zähle eine Pandemie zu den größten Gefahren für die Globalisierung. National Intelligence Council, *Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, Dezember 2004, S. 30, <[https://www.dni.gov/files/documents/Global Trends_Mapping the Global Future 2020 Project.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/Global_Trends_Mapping_the_Global_Future_2020_Project.pdf)>. Das Congressional Budget Office bezifferte im Juli 2006 den möglichen wirtschaftlichen Schaden einer Vogelgrippe-Pandemie auf rund 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Zugrunde lag dieser Zahl ein an die weltweite Grippewelle von 1918 angelehntes Worst-Case-Szenario mit 90 Millionen Erkrankten und mehr als 2 Millionen Toten. Congressional Budget Office, *A Potential Influenza Pandemic: An Update on Possible*

Amtseinführung Mitte Januar 2017 spielte die Obama-Administration gemeinsam mit Vertretern aus dem Übergangsteam des designierten Präsidenten die wichtigsten Entscheidungen durch, die im Falle einer Grippe-Pandemie zu treffen wären. Anwesend waren ein Großteil des künftigen Kabinetts sowie hochrangige Berater Trumps.⁴³ Bei Ausbruch der Corona-Pandemie gehörten von den ursprünglich 30 Gesprächsteilnehmern jedoch nur noch acht zur Administration.⁴⁴

Auch nach der Amtseinführung rissen die Warnungen nicht ab. Im September 2018 legte das Weiße Haus mit fast einjähriger Verspätung die National Biodefense Strategy vor, für die der Kongress im Dezember 2016 das Mandat erteilt hatte. Vorgabe war dabei, institutionelle Kompetenzen zu vereinheitlichen und einen detaillierten Umsetzungsplan, wie er bislang fehlte, zu erstellen. Die ausgearbeitete Strategie beschrieb biologische Gefahren wie hochansteckende Krankheitserreger als potentiell katastrophale Bedrohung für die nationale Sicherheit. Nach einer großangelegten Übung zur Seuchenbekämpfung gelangte das US-Gesundheitsministerium im Oktober 2019 zum Ergebnis, dass die Regierung nur unzureichend auf eine Pandemie vorbereitet sei.⁴⁵ Einen

Monat vor Veröffentlichung des Abschlussberichts hatte Präsident Trump eine Taskforce eingesetzt, um die Entwicklung, Produktion und Verteilung von Grippe-Impfstoffen zu modernisieren.⁴⁶ Zur gleichen Zeit schätzte der Wirtschaftsrat des Präsidenten (Council of Economic Advisers) den wirtschaftlichen Schaden einer – weniger infektiösen – Grippe-Pandemie auf einen Betrag zwischen 413 Milliarden und 3,79 Billionen Dollar.⁴⁷

Trump verharmloste das Ausmaß an Infektionen, um die Börsenkurse nicht zu gefährden.

Die drohende Gefahr einer Pandemie fand im politischen Alltagsgeschäft auch dann noch keine ausreichende Berücksichtigung, als das Coronavirus sich zu Jahresbeginn 2020 weltweit auszubreiten begann.⁴⁸ Schon im Laufe des Januars wurden die medizinischen Fachleute in der Trump-Administration alarmiert. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hatte Anfang des Monats erstmals öffentlich darüber berichtet, dass hinter der in der Volksrepublik China aufgetretenen Lungenkrankheit ein neuartiges Coronavirus steckte; sie beschrieb kurz darauf dessen grundlegende Eigenschaften und den Verlauf der Infektion recht zutreffend und rief Ende Januar den internationalen Gesundheitsnotstand aus. Peter

Macroeconomic Effects and Policy Issues, Report, 22.5.2006, S. 12, <<https://www.cbo.gov/publication/17785>> (beide eingesehen am 21.10.2020).

43 Zum Teilnehmerkreis siehe: The White House, »Readout of the Principal-Level Transition Exercise«, 14.1.2017, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2017/01/16/readout-principal-level-transition-exercise>> (eingesehen am 28.7.2020). Leiterin der Übung war Lisa Monaco, von 2013 bis 2017 Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism. Siehe auch Lisa Monaco, »Pandemic Disease Is a Threat to National Security«, in: *Foreign Affairs* (online), 3.3.2020, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-03/pandemic-disease-threat-national-security>> (eingesehen am 28.7.2020).

44 Nahal Toosi u.a., »Before Trump's Inauguration, a Warning: 'The Worst Influenza Pandemic since 1918'«, *Politico* (online), 16.3.2020, <<https://www.politico.com/news/2020/03/16/trump-inauguration-warning-scenario-pandemic-132797>> (eingesehen am 5.8.2020).

45 U.S. Department of Health and Human Services, Assistant Secretary for Preparedness and Response, *Crimson Contagion 2019 Functional Exercise*, Draft After-Action Report, Oktober 2019, <<https://int.nyt.com/data/documenthelp/6824-2019-10-key-findings-and-after/05bd797500ea55be0724/optimized/full.pdf>> (eingesehen am 21.10.2020).

46 The White House, *Executive Order on Modernizing Influenza Vaccines in the United States to Promote National Security and Public Health*, 19.9.2019, <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-modernizing-influenza-vaccines-united-states-promote-national-security-public-health/>> (eingesehen am 21.10.2020).

47 The Council of Economic Advisers, *Mitigating the Impact of Pandemic Influenza through Vaccine Innovation*, September 2019, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/09/Mitigating-the-Impact-of-Pandemic-Influenza-through-Vaccine-Innovation.pdf>> (eingesehen am 28.7.2020).

48 Medienberichten zufolge lagen ab Anfang 2020 konkrete Geheimdienstinformationen darüber vor. Eric Lipton u.a., »He Could Have Seen What Was Coming: Behind Trump's Failure on the Virus«, in: *The New York Times* (online), 11.4.2020, <<https://www.nytimes.com/2020/04/11/us/politics/coronavirus-trump-response.html>> (eingesehen am 22.5.2020). Diese Informationen wurden anscheinend auch mit den Verbündeten geteilt. Toi Staff, »US Alerted Israel, NATO to Disease Outbreak in China in November – TV Report«, in: *The Israel Times* (online), 16.4.2020, <<https://www.timesofisrael.com/us-alerted-israel-nato-to-disease-outbreak-in-china-in-november-report/>> (eingesehen am 7.6.2020).

Navarro, Direktor des Office of Trade and Manufacturing Policy im Weißen Haus, warnte in zwei Memoranden, die vom 29. Januar und 23. Februar datierten, eindringlich vor katastrophalen wirtschaftlichen Folgen.⁴⁹ Doch Trump sträubte sich lange zu akzeptieren, dass einschneidende Maßnahmen notwendig würden. Stattdessen verharmloste er das wachsende Ausmaß der Infektionen, um die positive Stimmung in der Wirtschaft, vor allem an der Börse, nicht zu gefährden.

Auch die Verantwortlichen in seiner Administration verkannten den Ernst der Lage. Dies zeigt sich darin, dass Gesundheitsminister Alex M. Azar II die Warnung seiner Experten vor einer möglichen Pandemie zwar Anfang Januar 2020 an den Nationalen Sicherheitsrat zur weiteren Beobachtung weiterleitete, darüber hinaus aber zwei Wochen lang keine Veranlassung zu weiterem Handeln sah. Acht Tage nachdem die erste Infektion im Land offiziell festgestellt worden war, berichtete er Ende Januar dem Präsidenten, die Eindämmung des Virus unter Kontrolle zu haben.⁵⁰ Noch Anfang Februar ließ das US-Außenministerium fast 18 Tonnen an Atemschutz- und OP-Masken sowie Schutzkleidung und anderen medizinischen Gütern in die Volksrepublik China verschicken.⁵¹ Zu diesem Zeitpunkt war jedoch schon absehbar, dass die vorhandenen Bestände an medizinischer Schutzausrüstung in heimischen Krankenhäusern nicht ausreichen würden, um den eigenen Bedarf während der kommenden Wochen bis zum Höhepunkt der ersten Infektionswelle zu decken.⁵²

49 Jonathan Swan/Margaret Talev, »Navarro Memos Warning of Mass Coronavirus Death Circulated in January«, *Axios* (online), 7.4.2020 (updated), <<https://www.axios.com/exclusive-navarro-deaths-coronavirus-memos-january-da3f08fb-dce1-4f69-89b5-ea048f8382a9.html>> (eingesehen am 28.7.2020).

50 Noah Weiland u.a., »Coronavirus Casts Unwelcoming Spotlight on Trump's Health Secretary«, in: *The New York Times* (online), 29.4.2020, <<https://nyti.ms/3bPEBTL>> (eingesehen am 4.5.2020).

51 U.S. Department of State, »The United States Announces Assistance to Combat the Novel Coronavirus«, Press Statement, 7.2.2020, <<https://www.state.gov/the-united-states-announces-assistance-to-combat-the-novel-coronavirus/>> (eingesehen am 28.7.2020).

52 U.S. Department of Health and Human Services, Office of Inspector General, *Hospital Experiences Responding to the COVID-19 Pandemic: Results of a National Pulse Survey March 23–27, 2020*, 3.4.2020, <<https://www.oversight.gov/sites/default/files/oiig-reports/oei-06-20-00300.pdf>> (eingesehen am 28.7.2020).

Wie die meisten Staaten verfügten die USA anfangs nicht über ausreichende Bestände an Schutzausrüstung. Robert Kadlec, im Gesundheitsministerium für die Bevorratung zuständig, schätzte im Februar 2020 den Bedarf an Masken vor dem Kongress auf 3,5 Milliarden Exemplare. Vorhanden waren Anfang März aber nur rund 13 Millionen Stück, von denen viele ihr Haltbarkeitsdatum bereits im Jahr 2010 überschritten hatten oder bereits verrottet waren.⁵³ Die Strategic National Stockpile, die im Katastrophenfall den landesweiten Bedarf an essentiellen Gütern decken sollte, war nach Angaben der zuständigen Behörde chronisch unterfinanziert.⁵⁴ Ihr Bestand an Schutzmasken hatte sich nach dem Ebola-Ausbruch in Westafrika 2009 um 85 Millionen Stück verringert und war seitdem nicht wieder aufgefüllt worden.⁵⁵ Daher beklagte Präsident Trump Ende März, »leere Regale« von seinem Amtsvorgänger geerbt zu haben.⁵⁶ Erst am 4. März kündigte das Gesundheitsministerium an, 500 Millionen N95-Masken zu ordern. Zwei Bestellungen über 4,8 Millionen Dollar bzw. 173 Millionen Dollar gingen im Laufe des Monats bei der Firma 3M ein; die Lieferung begann

53 Kim Chandler, »County Received 5,000 Rotted Masks from National Stockpile«, *Associated Press* (online), 3.4.2020, <<https://apnews.com/2b1c7d508dbee187aba31b675f8c5685>> (eingesehen am 8.6.2020).

54 Die nationale Bevorratung war 1999 eingerichtet worden, um der befürchteten Unterbrechung globaler Lieferketten durch Computerprobleme wegen der Umstellung auf das Jahr 2000 vorzubeugen. Nach dem 11. September 2001 traten mögliche Anschläge mit ABC-Waffen als Bedrohungsszenario und als Rechtfertigung für die Bevorratung in den Vordergrund.

55 Olga Khazan, »Why We're Running Out of Masks. The United States' Secretive Medical Stockpile Was Prepped for a Bombing, Not a Pandemic«, in: *The Atlantic* (online), 10.4.2020, <https://www.theatlantic.com/health/archive/2020/04/why-were-running-out-of-masks-in-the-coronavirus-crisis/609757/?utm_source=feed> (eingesehen am 1.7.2020).

56 Knavul Sheikh, »Essential Drug Supplies for Virus Patients Are Running Low«, in: *The New York Times* (online), 2.4.2020, <<https://nyti.ms/2X50Xfy>> (eingesehen am 1.7.2020). Die für Zulassung zuständige Food and Drug Administration (FDA) hatte zuvor bereits die Versorgung bei mehr als 100 Medikamenten als nicht ausreichend eingeschätzt. Siehe U.S. Food and Drug Administration, *FDA Drug Shortages*, <<https://www.accessdata.fda.gov/scripts/drug-shortages/default.cfm>> (eingesehen am 1.7.2020).

Ende April.⁵⁷ Von den im März landesweit etwa 16 600 verfügbaren Beatmungsgeräten waren mindestens 2 000 in Wartung.⁵⁸

Weil die zwischenzeitlich überwältigende Nachfrage auf dem Weltmarkt für Engpässe bei der Versorgung mit Masken und Beatmungsgeräten in den USA sorgte, wurde die Website der Strategic National Stockpile auf Initiative von Trumps Schwiegersohn und Berater Jared Kushner geändert. Als empfangsberechtigt aufgeführt wurde dort jetzt nur noch die Bundesregierung; die vormals ebenfalls genannten Bundesstaaten, Gemeinden und Selbstverwaltungskörperschaften der indigenen Bevölkerung fielen weg. Kurz vor dem Höhepunkt der ersten Infektionswelle versuchte Kushner in Eigenregie, medizinische Ausrüstung auf dem hart umkämpften Weltmarkt zu beschaffen – was die Arbeit der zuständigen Behörden verdoppelte und zum Teil erschwerte.⁵⁹ Folge der entstandenen Versorgungslücken war, dass medizinisches Personal hochansteckende Patienten teilweise ohne ausreichenden Schutz behandeln musste, als die

Krise im April erstmals kulminierte. Trump selbst wiederum griff nur zögerlich auf den *Defense Production Act of 1950* (DPA) zurück, um Schutzausrüstung sowie andere dringend benötigte Güter zu beschaffen.⁶⁰ Das während des Koreakrieges verabschiedete Gesetz ermächtigt den Präsidenten, die Herstellung für die nationale Sicherheit kritischer Güter durch Abnahmegarantien für privatwirtschaftliche Unternehmen anzukurbeln.⁶¹

Die US-Regierung hatte die Zahl der Infektionen anfangs unterschätzt, da aufgrund mangelnder Kapazitäten im ersten Quartal kaum auf das Coronavirus getestet werden konnte. Trump behauptete noch Anfang März, dass jede Person, die einen Test wolle, einen solchen auch bekommen könne.⁶² Seine Administration hatte zuvor den von der Berliner Charité Mitte Januar entwickelten Test der WHO sowie andere externe Hilfe abgelehnt. Die Entwicklung eines eigenen Testverfahrens verzögerte sich, weil es an Virusproben wie Laborausstattung mangelte und das Weiße Haus keine ausreichende Koordination leistete. Ende Januar wurde schließlich ein Test fertiggestellt, der jedoch weitaus komplexer war als andere, nicht funktionierte und zunächst zurückgerufen werden musste. Aufgrund restriktiver Vorgaben durch die Behörde Centers for Disease Control and Prevention (CDC) konnte dann zunächst auch nur ein kleiner Kreis an Personen von wenigen autorisierten Labors getestet werden. Selbst zwei Monate nach dem Mitte Januar in Seattle die erste Infektion auf amerikanischem Boden registriert worden war, blieb so die US-Testrate pro Kopf hinter anderen Ländern zurück.⁶³

57 U.S. Department of Health and Human Services, Office of the Assistant Secretary for Preparedness and Response, »HHS to Procure N95 Respirators to Support Healthcare Workers in COVID-19 Outbreaks«, Press Release, 4.3.2020, <<https://www.hhs.gov/about/news/2020/03/04/hhs-to-procure-n95-respirators-to-support-healthcare-workers-in-covid-19-outbreaks.html>> (eingesehen am 1.7.2020); Michael Biesecker, »US ›Wasted‹ Months before Preparing for Coronavirus Pandemic«, in: *Associated Press* (online), 5.4.2020, <<https://apnews.com/090600c299a8cf07f5b44d92534856bc>> (eingesehen am 8.6.2020).

58 Die Angaben hierzu sind widersprüchlich: Laut Gesundheitsministerium waren Anfang März 16 600 Beatmungsgeräte verfügbar; die »New York Times« und AP berichten jedoch von Ausfällen durch Wartung. U.S. Department of Health and Human Services, »SNS-held Ventilator Maintenance«, Press Release, 17.4.2020, <<https://www.phe.gov/emergency/events/COVID19/SNS/ventilators/Pages/default.aspx>> (eingesehen am 16.7.2020); Biesecker, »US ›Wasted‹ Months before Preparing for Coronavirus Pandemic« [wie Fn. 57]; David E. Sanger u.a., »A Ventilator Stockpile, With One Hitch: Thousands Do Not Work«, in: *The New York Times* (online), 1.4.2020, <<https://nyti.ms/2UVNpQS>> (eingesehen am 22.5.2020).

59 Peter Baker u.a., »Kushner Puts Himself in Middle of White House's Chaotic Coronavirus Response«, in: *The New York Times* (online), 2.4.2020, <<https://nyti.ms/3bNI5ak>> (eingesehen am 1.7.2020); Nicholas Confessore u.a., »How Kushner's Volunteer Force Led a Fumbling Hunt for Medical Supplies«, in: *The New York Times* (online), 5.5.2020, <<https://nyti.ms/2SEOoEF>> (eingesehen am 7.5.2020).

60 Andrew Jacobs, »Despite Claims, Trump Rarely Uses Wartime Law in Battle against Covid«, in: *The New York Times* (online), 22.9.2020,

<<https://www.nytimes.com/2020/09/22/health/Covid-Trump-Defense-Production-Act.html>> (eingesehen am 7.10.2020).

61 Michael H. Cecire/Heidi M. Peters, *Defense Production Act (DPA): Recent Developments in Response to COVID-19*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 28.7.2020 (CRS Insights), <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11470>> (eingesehen am 21.10.2020).

62 The White House, »Remarks by President Trump after Tour of the Centers for Disease Control and Prevention, Atlanta, GA«, 7.3.2020, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-tour-centers-disease-control-prevention-atlanta-ga/>> (eingesehen am 28.7.2020).

63 Stephanie Armour u.a., »What Derailed America's Covid Testing: Three Lost Weeks«, in: *The Wall Street Journal* (online),

Der seit März im Gesundheitsministerium amtierende Testbeauftragte, Admiral Brett P. Giroir, konnte die Zahl der Tests zwar bis Anfang Oktober auf bis zu mehr als eine Million pro Tag steigern. Das führte jedoch nicht zu einer kohärenten Strategie, um Lockerungen sicher zu flankieren. Denn die jeweiligen Testergebnisse konnten oftmals nicht rechtzeitig, das heißt in weniger als drei Tagen, mitgeteilt werden.⁶⁴ Die durchschnittliche Testrate, die fortlaufend alle sieben Tage erfasst wird und seit August bei unter 300 Tests pro 100 000 Einwohner stagniert, hinkt dem Infektionsgeschehen noch immer hinterher.⁶⁵

Ideologisch motivierter Staatsabbau hemmt Krisenbewältigung

Abgesehen von unzureichender Vorsorge waren auch die institutionellen Kapazitäten zur Krisenbewältigung geschwächt. Denn die Trump-Administration hatte entsprechende Verwaltungseinheiten aus ideologischen Gründen systematisch abgebaut. Der Präsident ließ zentrale Positionen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie häufig unbesetzt oder ernannte Personal lediglich kommissarisch. Weil er Kandidatinnen und Kandidaten auswählte, die sich weniger durch Erfahrung und Sachkompetenz als durch öffentlich zur Schau gestellte Loyalität ihm gegenüber empfohlen, wurden sie vom Senat mitunter nicht bestätigt. Die eigenmächtig von Trump ins Weiße Haus berufenen Beraterinnen und Berater zeichneten sich vor allem dadurch aus, dass sie ebenso wie er selbst empfohlene Schutzmaßnahmen wie das Tragen von Masken ablehnten.⁶⁶ Anerkannte Expertinnen und

Experten wurden versetzt oder verließen von sich aus die Administration, nachdem sie intern kritisiert hatten, dass evidenzbasierte Entscheidungsprozesse wie die Zulassung von Arzneimitteln und Impfstoffen vom Weißen Haus beeinflusst wurden.⁶⁷ Aufgrund der häufigen Personalwechsel konnten weder Entscheidungs routinen noch ein institutionelles Gedächtnis aufgebaut werden.

Grundsätzlich galt für die Verwaltungsorganisation die unter Konservativen verbreitete Maxime, dass Regierungsbürokratie eher schade als nutze. John Bolton, dritter von bislang vier Sicherheitsberatern und die Führungskraft unter Trump mit der meisten Regierungserfahrung, verkleinerte den unter Präsident Obama personell aufgestockten Nationalen Sicherheitsrat wieder. Im April 2018 musste Thomas Bossert seinen Hut nehmen, der das Planspiel zur Pandemiebekämpfung kurz vor Trumps Amtsantritt im Januar 2017 mitgeleitet und wiederholt vor den Gefahren biologischer Erreger gewarnt hatte. Seine bisherige Funktion als Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism wurde herabgestuft.⁶⁸ Im Mai 2018 löste Bolton das Directorate for Global Health Security and Biodefense im Nationalen Sicherheitsrat auf und entließ dessen Leiter, Konteradmiral Timothy Ziemer.⁶⁹ Die Einheit war unter Obama als Reaktion auf den Ebola-Ausbruch in Westafrika 2014 eingerichtet worden, um auf bedrohliche Infektionskrankheiten möglichst schnell reagieren zu können. Für diesen Zweck hatten deren Mitarbeiter 2016 ein detailliertes Handbuch

18.8.2020, <<https://www.wsj.com/articles/us-coronavirus-covid-testing-delay-11597267543>> (eingesehen am 25.8.2020).

64 Sarah Mervosh/Manny Fernandez, »It's Like Having No Testing: Coronavirus Test Results Are Still Delayed«, in: *The New York Times* (online), 4.8.2020, <<https://www.nytimes.com/2020/08/04/us/virus-testing-delays.html>> (eingesehen am 8.10.2020).

65 Johns Hopkins University and Medicine Coronavirus Resource Center, *How Does Testing in the U.S. Compare to Other Countries?*, <<https://coronavirus.jhu.edu/testing/international-comparison>> (eingesehen am 7.10.2020).

66 Noah Weiland u.a., »A New Coronavirus Adviser Roils the White House with Unorthodox Ideas«, in: *The New York Times* (online), 2.9.2020, <<https://www.nytimes.com/2020/09/02/us/politics/trump-scott-atlas-coronavirus.html>> (eingesehen am 7.10.2020).

67 Michael D. Shear/Maggie Haberman, »Health Dept. Official Says Doubts on Hydroxychloroquine Led to His Ouster«, in: *The New York Times* (online), 22.4.2020, <<https://nyti.ms/2VNFxRO>> (eingesehen am 4.5.2020).

68 Josh Dawsey u.a., »White House Homeland Security Adviser Tom Bossert Resigns«, in: *The Washington Post* (online), 11.4.2020, <https://www.washingtonpost.com/politics/white-house-homeland-security-adviser-resigns-amid-continued-turnover-in-trump-administration/2018/04/10/15db518a-3ccb-11e8-a7d1-e4efec6389f0_story.html> (eingesehen am 26.5.2020).

69 Lena H. Sun, »Top White House Official in Charge of Pandemic Response Exits Abruptly«, in: *The Washington Post* (online), 10.5.2018, <<https://www.washingtonpost.com/news/to-your-health/wp/2018/05/10/top-white-house-official-in-charge-of-pandemic-response-exits-abruptly/>> (eingesehen am 5.6.2020).

erstellt;⁷⁰ es basierte auf der National Strategy for Pandemic Influenza und einem dazugehörigen, mehr als 230-seitigen »Implementation Plan« der Administration George W. Bushs aus dem Jahr 2005.⁷¹ Das Handbuch, welches dem Nationalen Sicherheitsrat eine zentrale Rolle bei der Krisenreaktion und -bewältigung zuwies, beachtete die Trump-Administration jedoch nicht weiter.⁷²

Doch nicht nur war Personal im Weißen Haus abgebaut worden, das dann in der Corona-Krise fehlte; ebenso hatte die Trump-Administration wiederholt einschlägige Mittel von Bundesbehörden gekürzt. Sparmaßnahmen trafen etwa die für Pandemiebekämpfung zuständige Abteilung der CDC; daher musste dort unter anderem die Zahl der Mitarbeiter, die in China das Infektionsgeschehen beobachten sollten, von 47 auf 17 reduziert werden.⁷³ Den Einschnitten bei der Seuchenvorsorge und -bekämpfung fiel auch ein 2009 aufgelegtes Programm der US-Behörde für Entwicklungszusammenarbeit (USAID) zum Opfer, in dem amerikanische Wissenschaftler vor Ort in China mit einheimischen Kollegen zusammenarbeiteten, um Viren nachzuspüren, die von Tieren auf Menschen übertragbar sind.⁷⁴ Die Administration sah noch im Februar 2020 Mittelkürzungen von 9 Prozent bei den CDC vor, obwohl diesmal die Abteilung für Pandemien etwas mehr bekommen sollte.⁷⁵ Diese Reduzierungen waren Teil eines gene-

rellen Abbaus wissenschaftlicher Expertise in Bundesbehörden, so auch beim Natur- und Klimaschutz.⁷⁶

Lagerstreit verzögert Krisenreaktion

Nachdem die WHO im Januar 2020 die Weltöffentlichkeit über die Pandemie unterrichtet hatte, waren die Gesundheitsexperten der US-Regierung bereits alarmiert. In der zweiten Februarhälfte waren sie sich einig, dass Kontaktsperren notwendig werden würden. Am 25. des Monats verkündete die Direktorin und Coronavirus-Koordinatorin des National Center for Immunization and Respiratory Diseases der CDC, Nancy Messonnier, man müsse sich auf drastische Einschränkungen im öffentlichen und privaten Leben einstellen. Explizit Rücksprache mit dem Weißen Haus hatte sie davor nicht gehalten. Die Mitteilung führte zu Kursstürzen an der US-Börse, Messonnier trat zurück und kam so ihrem Rausschmiss durch den verärgerten Präsidenten zuvor.⁷⁷

Auch um einzelne Therapien gab es Auseinandersetzungen. Trump empfahl öffentlich wiederholt den Einsatz von Hydroxychloroquin und behauptete, den Arzneistoff selbst eingenommen zu haben. Rick Bright, bis April 2020 Direktor der Biomedical Advanced Research and Development Authority, äußerte Zweifel an der Wirksamkeit. Auf Druck des Weißen Hauses erteilte die Food and Drug Administration (FDA) Ende März zunächst eine besondere Freigabe des Stoffes als Arzneimittel, nahm diese aber bereits Mitte Juni wieder zurück.⁷⁸

70 »Playbook for Early Response to High-Consequence Emerging Infectious Disease Threats and Biological Incidents«.

71 Homeland Security Council, *National Strategy for Pandemic Influenza Implementation Plan*, Mai 2006,

<<https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/pdf/pandemic-influenza-implementation.pdf>> (eingesehen am 28.7.2020).

72 Dan Diamond/Nahal Toosi, »Trump Team Failed to Follow NSC's Pandemic Playbook«, *Politico* (online), 25.3.2020, <<https://www.politico.com/news/2020/03/25/trump-coronavirus-national-security-council-149285>> (eingesehen am 12.5.2020).

73 Marisa Taylor, »Exclusive: U.S. Slashed CDC Staff Inside China Prior to Coronavirus Outbreak«, *Reuters Media* (online), 25.3.2020, <<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-china-cdc-exclusiv/exclusive-u-s-slashed-cdc-staff-inside-china-prior-to-coronavirus-outbreak-idUSKBN21C3N5>> (eingesehen am 5.6.2020).

74 Donald G. McNeil Jr., »Scientists Were Hunting for the Next Ebola. Now the U.S. Has Cut Off Their Funding«, in: *The New York Times* (online), 25.10.2019, <<https://nyti.ms/2p3zWL8>> (eingesehen am 22.5.2020).

75 David E. Sanger u.a., »Before Virus Outbreak, a Cascade of Warnings Went Unheeded«, in: *The New York Times* (on-

line), 19.3.2020, <<https://nyti.ms/2U1tyAs>> (eingesehen am 6.7.2020); U.S. Department of Health and Human Services, Centers of Disease Control and Prevention, *FY 2021 PB Detail Table – with Realignments*, <<https://www.cdc.gov/budget/documents/fy2021/FY-2021-CDC-Budget-Detail.pdf>> (eingesehen am 28.7.2020).

76 Brad Plumer/Coral Davenport, »Science under Attack: How Trump Is Sidelining Researchers and Their Work«, in: *The New York Times* (online), 28.12.2019, <<https://www.nytimes.com/2019/12/28/climate/trump-administration-war-on-science.html>> (eingesehen am 25.8.2020).

77 Michael D. Shear/Sheri Fink/Noah Weiland, »Inside Trump Administration, Debate Raged Over What to Tell Public«, in: *The New York Times* (online), 7.3.2020, <<https://www.nytimes.com/2020/03/07/us/politics/trump-coronavirus.html>> (eingesehen am 28.7.2020).

78 Schreiben von Denise M. Hinton, Food and Drug Administration, an Gary L. Disbrow, Department of Health

China verantwortlich zu machen, um von eigenen Versäumnissen abzulenken, wurde zu einer zentralen Taktik der Administration.

Die Gesundheitsexperten gerieten schließlich zwischen die Fronten der Debatte über den richtigen Umgang mit China und hatten Schwierigkeiten, sich Gehör zu verschaffen.⁷⁹ Auf der einen Seite standen jene, die Trump rieten, Peking nicht für die Pandemie verantwortlich zu machen und den Handelsstreit mit der Volksrepublik durch ein Abkommen zumindest vorübergehend beizulegen. Auf der anderen Seite sahen chinakritische Kräfte wie Peter Navarro, der stellvertretende Nationale Sicherheitsberater Matthew Pottinger oder die republikanischen Senatoren Marco Rubio und Josh Hawley eine Gelegenheit, die wirtschaftliche Entflechtung voranzutreiben und so die Abhängigkeit von chinesischen Gütern zu reduzieren, insbesondere bei Medikamenten und medizinischer Schutzausrüstung.⁸⁰ Der republikanische Senator Tom Cotton, der ebenfalls dem Lager der China-Falken zuzurechnen ist, forderte die Administration in zwei Briefen auf, sich auf verschiedene Szenarien vorzubereiten, darunter eine generelle Einreisebeschränkung für Nicht-US-Bürger, die sich zuvor in China aufgehalten hatten.⁸¹

Als eine der ersten Maßnahmen verhängte Präsident Trump, wie unter anderem von Cotton gefordert, Einreise- und Einwanderungssperren für Personen aus besonders betroffenen Ländern. Dies traf Ende Januar zunächst China und den Iran, dann –

einen Tag nachdem die WHO am 11. März den Pandemiefall ausgerufen hatte – auch den Schengen-Raum, weitere zwei Tage später zudem Großbritannien.⁸² Das Vorgehen passte zu der von Trump schon zuvor verschärften Einwanderungspolitik, kam aber zu spät, um das Virus, das sich in Kalifornien und New York seit mindestens Februar unbemerkt ausgebreitet hatte, wirksam einzudämmen.⁸³

Chinas Führung für die Pandemie verantwortlich zu machen, um von den eigenen Versäumnissen abzulenken, wurde fortan zu einer zentralen Taktik der Trump-Administration. Die Diskussion darüber, ob Peking ausreichend vor der Gefahr gewarnt hatte oder Informationen verheimlichte, nahm viel Aufmerksamkeit in Anspruch.⁸⁴ Die zum Teil berechtigte Kritik wurde immer wieder mit fragwürdigen Anschuldigungen vermischt. So behaupteten Präsident Trump und Außenminister Michael R. Pompeo, das

82 The White House, *Proclamation on Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Persons who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus*, [Proclamation 9984], 31.1.2020, <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspension-entry-immigrants-nonimmigrants-persons-pose-risk-transmitting-2019-novel-coronavirus>>; Federal Register, *Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Certain Additional Persons Who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus*, Proclamation 9992, 29.2.2020, <<https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/04/2020-04595/suspension-of-entry-as-immigrants-and-nonimmigrants-of-certain-additional-persons-who-pose-a-risk-of>>; The White House, *Proclamation – Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Certain Additional Persons Who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus*, [Proclamation 9993], 11.3.2020, <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspension-entry-immigrants-nonimmigrants-certain-additional-persons-pose-risk-transmitting-2019-novel-coronavirus>>; The White House, *Proclamation on the Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Certain Additional Persons Who Pose a Risk of Transmitting Coronavirus*, [Proclamation 9996], 14.3.2020, <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspension-entry-immigrants-nonimmigrants-certain-additional-persons-pose-risk-transmitting-coronavirus-2>> (alle eingesehen am 28.7.2020).

83 Benedict Carey/James Glanz, »Hidden Outbreaks Spread through U.S. Cities Far Earlier Than Americans Knew, Estimates Say«, in: *The New York Times* (online), 23.4.2020, <<https://nyti.ms/2VysPYx>> (eingesehen am 21.7.2020).

84 Susan V. Lawrence, *COVID-19 and China: A Chronology of Events (December 2019–January 2020)*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 13.5.2020 (CRS Report), <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/r/r46354>> (eingesehen am 28.7.2020).

and Human Services, 15.6.2020, <<https://www.fda.gov/media/138945/download>> (eingesehen am 15.10.2020). Seit Anfang Februar 2020 bestanden mehr als 110 dieser notstandsbedingten Sondergenehmigungen, während zwischen 2005 und 2018 lediglich 77 erteilt worden waren.

79 Eric Lipton u.a., »He Could Have Seen What Was Coming: Behind Trump's Failure on the Virus«, in: *The New York Times* (online), 11.4.2020, <<https://nyti.ms/3ceNp5H>> (eingesehen am 28.7.2020).

80 Uri Friedman, »China Hawks Are Calling the Coronavirus a 'Wake-Up Call'«, in: *The Atlantic* (online), 11.3.2020, <<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/03/coronavirus-crisis-china-trump-trade-economy/607747/>> (eingesehen am 12.6.2020).

81 John McCormack, »The Senator Who Saw the Coronavirus Coming«, in: *National Review*, 31.3.2020, <<https://www.nationalreview.com/2020/03/the-senator-who-saw-the-coronavirus-coming/>> (eingesehen am 28.7.2020). Dort finden sich auch Verlinkungen zu den beiden Briefen.

Virus sei in einem chinesischen Labor entwickelt worden und von dort entwichen – eine Theorie, die von Anthony Fauci, dem Direktor des National Institute of Allergy and Infectious Diseases, öffentlich ebenso bezweifelt wurde⁸⁵ wie von den US-Geheimdiensten.⁸⁶ Durch den anfänglichen Lagerstreit kam die Krisenreaktion nur langsam in Gang. Es ging wertvolle Zeit verloren, in der die Notstandskompetenzen schon hätten greifen können, die dann erst zwischen Ende Januar und Mitte März aktiviert wurden.⁸⁷

Um die weitverzweigte Gesundheitsbürokratie und die zuständigen Bundesbehörden zu koordinieren, richtete Trump Ende Januar im Nationalen Sicherheitsrat eine Coronavirus-Taskforce ein. Doch auch hier waren die Zuständigkeiten unklar.⁸⁸ Zunächst wurde sie von Gesundheitsminister Azar geleitet, der jedoch schnell marginalisiert wurde und kaum noch an den Fachbesprechungen vor den Taskforce-Sitzungen teilnahm.⁸⁹ Ende Februar beauftragte

Trump dann Vizepräsident Mike Pence mit der Leitung der Gruppe.⁹⁰ Ihm im Weißen Haus zur Seite stand Deborah L. Birx als Coronavirus Response Coordinator.⁹¹ Anfang März kündigte Trump an, die Taskforce aufzulösen, was kurz darauf zurückgenommen wurde. Pence ernannte Mitte Mai neue Mitglieder der Einheit und erklärte, deren Fokus liege nun darauf, die Eindämmungsmaßnahmen zu lockern.⁹² Daraufhin tagte die Taskforce nur noch alle zwei Wochen hinter verschlossenen Türen.

Autoritärer Führungsstil befördert inkonsistentes Krisenmanagement

Wichtigster Grund dafür, dass die Vereinigten Staaten so hart von der Pandemie getroffen wurden, war das Führungsversagen an der Spitze der Trump-Administration. Der Präsident beanspruchte zwar »totale Autorität«, wies aber gleichzeitig jede Verantwortung von sich.⁹³ Seine persönlichen Schwächen, die zuvor schon hinlänglich bekannt waren, hatten in der Corona-Krise verheerende Auswirkungen. Er täuschte die Bürger wissentlich über die Gefahr des Virus und hatte generell wenig Interesse an gesicherten Infor-

⁸⁵ Nsikan Akpan/Victoria Jaggard, »Fauci: No Scientific Evidence the Coronavirus Was Made in a Chinese Lab«, in: *National Geographic*, 4.5.2020, <<https://www.nationalgeographic.com/science/2020/05/anthony-fauci-no-scientific-evidence-the-coronavirus-was-made-in-a-chinese-lab-cvd/>> (eingesehen am 28.7.2020).

⁸⁶ Office of the Director of National Intelligence, »Intelligence Community Statement on Origins of COVID-19«, 30.4.2020 (ODNI News Release Nr. 11-20), <<https://www.dni.gov/index.php/newsroom/press-releases/item/2112-intelligence-community-statement-on-origins-of-covid-19>> (eingesehen am 28.7.2020).

⁸⁷ Zu den im Einzelnen aktivierten Kompetenzen siehe Jennifer K. Elsea u.a., *Emergency Authorities under the National Emergencies Act, Stafford Act, and Public Health Service Act*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 14.7.2020 (CRS Report), <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46379>> (eingesehen am 21.10.2020).

⁸⁸ The White House, »Statement from the Press Secretary Regarding the President's Coronavirus Task Force«, Press Release, 29.1.2020, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-presidents-coronavirus-task-force/>> (eingesehen am 6.7.2020).

⁸⁹ Rebecca Ballhaus/Stephanie Armour, »Health Chief's Early Missteps Set Back Coronavirus Response«, in: *The Wall Street Journal* (online), 22.4.2020, <<https://www.wsj.com/articles/health-chiefs-early-missteps-set-back-coronavirus-response-11587570514>> (eingesehen am 22.5.2020); Dan Diamond u.a., »White House Sidelines Azar from Coronavirus Response«, *Politico* (online), 5.3.2020, <<https://www.politico.com/news/2020/03/05/white-house-alex-azar-coronavirus-122250>> (eingesehen am 6.7.2020); Aram Roston/Marisa Taylor, »Special Report: Former Labradoodle

Breeder Was Tapped to Lead U.S. Pandemic Task Force«, *Reuters* (online), 22.4.2020, <<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-hhschief-speci/special-report-hhs-chief-azar-had-aide-former-dog-breeder-steer-pandemic-task-force-idUSKCN2243CE>> (eingesehen am 6.7.2020).

⁹⁰ The White House, »Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Conference«, Press Release, 27.2.2020, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-conference/>> (eingesehen am 28.7.2020).

⁹¹ Michael D. Shear/Maggie Haberman, »Pence Will Control All Coronavirus Messaging from Health Officials«, in: *The New York Times* (online), 27.2.2020, <<https://nyti.ms/2HXsdnw>> (eingesehen am 28.7.2020).

⁹² The White House, »New Members of the White House Coronavirus Task Force Announced«, Press Release, 15.5.2020, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/new-members-white-house-coronavirus-task-force-announced/>> (eingesehen am 28.7.2020).

⁹³ Susan B. Glasser, »Trump's Pandemic Plan: ›Absolute Authority, No Responsibility‹«, in: *The New Yorker* (online), 17.4.2020, <<https://www.newyorker.com/news/letter-from-trumps-washington/trumps-pandemic-plan-absolute-authority-no-responsibility>> (eingesehen am 28.7.2020).

mationen.⁹⁴ Indem er seinen Mitarbeitern wie auch sich selbst öffentlich stets aufs Neue widersprach, verhinderte er, dass von der Regierung eine konsistente Botschaft an die Bevölkerung ausging.

Häufige Personalwechsel waren Spiegelbild chaotischer Entscheidungsstrukturen.

Seit Beginn seiner Präsidentschaft gab es im Weißen Haus keine standardisierten Entscheidungsverfahren, und Trumps mangelndes Interesse an strukturierten Arbeitsabläufen prägte denn auch das Corona-Krisenmanagement. Grundsätzlich haben US-Präsidenten ein hohes Maß an Freiheit darin, die Administration zu organisieren, aber einige grundlegende Prinzipien waren den meisten von Trumps Vorgängern gemeinsam. So kontrollierte der Stabschef im Weißen Haus in der Regel persönlichen Zugang und Informationsfluss zum Präsidenten, was ihm eine entscheidende Rolle bei der Festlegung politischer Prioritäten gab. Wichtige Entscheidungen, die die Administration als Ganzes betreffen, wurden zwischen den einzelnen Ministerien koordiniert und dann in interministeriellen Runden wie dem Nationalen Wirtschaftsrat oder dem Nationalen Sicherheitsrat gefällt, nachdem alle Betroffenen Gelegenheit gehabt hatten, ihre Einlassungen abzugeben. Unter Trump hielt sich von Anfang an niemand an solche Verfahren. Wie chaotisch es seit dessen Amtsantritt zuzuging, zeigte sich auch an häufigen Personalwechseln. Trump hat mittlerweile den dritten Stabschef, die vierte Regierungssprecherin und den sechsten Sicherheitsberater (einschließlich zweier kommissarischer Amtsinhaber).

Eine baldige Erholung der Wirtschaft erachtete Trump als entscheidende Voraussetzung für seine Wiederwahl. Wie auch viele Mitglieder des Kongresses bediente er sich beim Umgang mit der Pandemie einer militanten Rhetorik. So bezeichnete er das Virus wiederholt als »unsichtbaren Feind« aus dem Ausland, gegen den »Krieg« geführt werden müsse – ein Krieg, den er als »Wartime President« anführen werde.⁹⁵ Entgegen allen Analogien zum Militärischen

gab es jedoch keine Strategie. Mitte März veröffentlichte das Weiße Haus zwar konkrete Empfehlungen für die Bundesstaaten, was Abstands- und Hygieneregeln betraf.⁹⁶ Die Umsetzung wurde aber dadurch erschwert, dass Trump eher daran interessiert war, die Börsenkurse zu stabilisieren und die Wirtschaft anzukurbeln.⁹⁷ Häufig lavierte er zwischen einer Fortsetzung der Kontaktbeschränkungen und der Forderung, die Maßnahmen zugunsten wirtschaftlicher Aktivität zu lockern.⁹⁸ Die Folgen der Pandemie verharmloste er systematisch, was unter anderem bewirkte, dass Teile seiner Anhängerschaft die in den einzelnen Bundesstaaten verhängten Schutzmaßnahmen als Eingriff in die persönliche Freiheit ablehnten und dem Gesundheitsschutz weniger Bedeutung beimaßen als einer ökonomischen Erholung.⁹⁹ Tatsächlich folgte auf die von Trump begrüßten Lockerungen im öffentlichen Leben eine vergleichsweise hohe Infektionsrate.

Zu den widersprüchlichen Signalen gehörte auch, dass er den Empfehlungen der Bundesbehörden lange

<<https://www.politico.com/news/magazine/2020/04/09/trump-coronavirus-invisible-enemy-177894>> (eingesehen am 16.7.2020).

96 The White House, Centers of Disease Control and Prevention, *The President's Coronavirus Guidelines for America*, März 2020, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/03/03.16.20_coronavirus-guidance_8.5x11_315PM.pdf>; The White House, »Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing«, Press Release, 16.3.2020, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-3/>> (beide eingesehen am 28.7.2020).

97 Tamara Keith/Malaka Gharib, »A Timeline of Coronavirus Comments from President Trump and WHO«, *National Public Radio* (online), 15.4.2020, <<https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2020/04/15/835011346/a-timeline-of-coronavirus-comments-from-president-trump-and-who?t=1587493341032>> (eingesehen am 28.7.2020).

98 Peter Baker, »Trump Administration's Message on Reopening Continues to Be Contradictory«, in: *The New York Times* (online), 28.4.2020, <<https://www.nytimes.com/2020/04/28/us/politics/trump-coronavirus-reopening.html>> (eingesehen am 28.7.2020).

99 Kayla Epstein, »Poll: As Trump Pushes to Reopen, Republican Voters Fall in Line«, *Business Insider* (online), 13.5.2020, <<https://www.businessinsider.com/poll-as-trump-pushes-to-reopen-republican-voters-support-2020-5>> (eingesehen am 15.5.2020).

94 Maggie Haberman, »Trump Admits Downplaying the Virus Knowing It Was ›Deadly Stuff‹«, in: *The New York Times* (online), 9.9.2020, <<https://nyti.ms/3k0wKXb>> (eingesehen am 29.9.2020).

95 Jack Shafer, »Behind Trump's Strange ›Invisible Enemy‹ Rhetoric«, *Politico* (online), 9.4.2020,

Zeit nicht folgte.¹⁰⁰ So weigerte er sich mit wenigen Ausnahmen, selbst eine Maske zu tragen. Er heizte die Proteste bewaffneter rechtsradikaler Gruppierungen gegen Eindämmungsmaßnahmen an, die demokratische Gouverneure in Michigan, Minnesota und Virginia angeordnet hatten,¹⁰¹ und er begrüßte Gerichtsurteile, mit denen bestimmte Schließungen und Verbote aufgehoben wurden.¹⁰² Entgegen den vom Weißen Haus empfohlenen Maßnahmen hielt Trump ab dem 20. Juni auch Wahlkampfveranstaltungen ab. Erster Ort war eine Halle in Tulsa, Oklahoma, vor der die Besucherinnen und Besucher eine Unterlassungserklärung unterschreiben mussten, um etwaige Entschädigungsansprüche auszuschließen, sollten sie sich dort mit dem Coronavirus infizieren. Wahlkampfhelfer wurden dabei gefilmt, wie sie Schilder von Sitzen entfernten, die der Betreiber der Veranstaltungsstätte angebracht hatte, um Abstandsregeln zu implementieren. Nach der Veranstaltung wurde öffentlich, dass Mitglieder von Trumps Delegation positiv getestet worden waren.¹⁰³ Die insgesamt 21 Wahlkampfveranstaltungen, die er zwischen Mitte Juni und dem 22. September 2020 abhielt, führten nach einer (bei Erscheinen dieser Studie noch nicht wissenschaftlich begutachteten) Untersuchung der Universität Stanford zu schätzungsweise rund

30 000 Infektionen und wahrscheinlich mehr als 700 Todesfällen.¹⁰⁴

Besonders deutlich wurde seine Führungsschwäche während der Pressekonferenzen, auf denen er sich von Mitte März bis Ende April täglich im Anschluss an die Sitzung der Coronavirus-Taskforce äußerte. Die Idee dazu hatte er selbst, nachdem eine Fernsehansprache, in der er den nationalen Notstand ausrief,¹⁰⁵ mit anschließender Frage-Antwort-Runde im Garten des Weißen Hauses ein großes Medienecho erfahren hatte.¹⁰⁶ Seine erratischen Auftritte, die selbst loyale Anhänger irritierten, lenkten nicht nur von den Aussagen der medizinischen Experten ab, sondern vermittelten mitunter auch gefährliche Botschaften. So warf er Ende April die Frage auf, ob das Virus auch im menschlichen Körper mit Desinfektionsmittel bekämpft werden könne.¹⁰⁷ Nach einer Welle von Spott und Bestürzung setzte er die tägliche Pressekonferenz ab. Damit entzog er auch den Gesundheitsexperten seiner Regierung die Bühne, um die Bevölkerung während der Lockerungen in den einzelnen Bundesstaaten zu informieren und vor dem Virus zu warnen.¹⁰⁸

Trump bezweifelte immer wieder die Aussagen des Immunologen Fauci, der ein deutlich pessimistischeres Bild der Pandemie als er vermittelte und weitaus größere Beliebtheit in der Bevölkerung genoss. Um ihn zu diskreditieren, wurde der Presse aus Trumps Beraterumfeld im Juli eine Liste von Punkten zuge-

100 Die Direktoren der fachlich verantwortlichen Gesundheitsbehörde und der (Ressort-)Forschungsinstitute warnten Ende März 2020 öffentlich vor dem hohen Infektionsrisiko: Anthony S. Fauci/H. Clifford Lane/Robert R. Redfield, »Covid-19 – Navigating the Uncharted«, in: *The New England Journal of Medicine*, 382 (2020) 13, S. 1268f.

101 Michael D. Shear/Sarah Mervosh, »Trump Encourages Protest against Governors Who Have Imposed Virus Restrictions«, in: *The New York Times* (online), 17.4.2020, <<https://nyti.ms/3ai5yhx>> (eingesehen am 15.5.2020).

102 Cecelia Smith-Schoenwalder, »Trump Expresses Support for Wisconsin Supreme Court Decision against State's Stay-at-Home Order«, *U.S. News & World Report* (online), 14.5.2020, <<https://www.usnews.com/news/national-news/articles/2020-05-14/trump-expresses-support-for-wisconsin-supreme-court-decision-against-states-stay-at-home-order-amid-coronavirus-pandemic>> (eingesehen am 19.5.2020).

103 Josh Dawsey/Carol D. Leonnig, »In Wake of Trump's Tulsa Rally, His Campaign Is Still Contending with the Fallout«, in: *The Washington Post* (online), 2.7.2020, <https://www.washingtonpost.com/politics/in-wake-of-trumps-tulsa-rally-his-campaign-is-still-contending-with-the-fallout/2020/07/01/ee8e6530-b9b5-11ea-bdaf-a129f921026f_story.html> (eingesehen am 7.7.2020).

104 B. Douglas Bernheim u.a., *The Effects of Large Group Meetings on the Spread of COVID-19. The Case of Trump Rallies*, Social Science Research Network, 30.10.2020, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3722299> (eingesehen am 5.11.2020).

105 The White House, *Proclamation on Declaring a National Emergency Concerning the Novel Coronavirus Disease (COVID-19) Outbreak*, 13.3.2020, <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-declaring-national-emergency-concerning-novel-coronavirus-disease-covid-19-outbreak>> (eingesehen am 25.10.2020).

106 Katie Rogers/Annie Karni, »Home Alone at the White House: A Sour President, with TV His Constant Companion«, in: *The New York Times* (online), 23.4.2020, <<https://nyti.ms/2Y31D5E>> (eingesehen am 28.7.2020).

107 Katie Rogers u.a., »Trump's Suggestion That Disinfectants Could Be Used to Treat Coronavirus Prompts Aggressive Pushback«, in: *The New York Times* (online), 24.4.2020, <<https://nyti.ms/2S4iqSi>> (eingesehen am 28.7.2020).

108 Sheryl G. Stolberg u.a., »With the Federal Health Megaphone Silent, States Struggle with a Shifting Pandemic«, in: *The New York Times* (online), 17.6.2020, <<https://nyti.ms/3fAMsX6>> (eingesehen am 18.6.2020).

spielt, in denen sich Faucis Einschätzungen als unzutreffend erwiesen hatten. Außerdem veröffentlichte Trumps Handelsberater Navarro in der Zeitung »USA Today« einen Meinungsbeitrag, in dem er Fauci direkt angriff. Nach einer Welle der Empörung ruderte die Administration zurück, und Fauci blieb im Amt.¹⁰⁹

Bundesregierung vs. Bundesstaaten

Viele der Maßnahmen, die im Umgang mit der Pandemie notwendig werden, fallen im US-amerikanischen Föderalismus in die Verantwortung der einzelnen Bundesstaaten. Dies betrifft sowohl Infektionsbekämpfung als auch Konjunkturlösungen. So ist es etwa Aufgabe der Gouverneurinnen und Gouverneure, individuelle Quarantänemaßnahmen, kollektive Ausgangsbeschränkungen oder die Schließung von Geschäften anzuordnen. Auch ein Großteil der sozialen Hilfsmaßnahmen ist Sache der Einzelstaaten. Diese sind in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs jedoch auf finanzielle Hilfen der Bundesregierung angewiesen. Denn den meisten Bundesstaaten ist es per Gesetz verboten, sich zu verschulden. Ein umfassender finanzieller Ausgleich zwischen den Einzelstaaten ist nicht vorgesehen. Gerade wenn wie in der gegenwärtigen Lage der Einbruch von Steuereinnahmen mit einer Welle neuer Ausgaben zusammentrifft, können Einzelstaaten die Herausforderung nicht aus eigener Kraft bewältigen. Dementsprechend gibt es fest etablierte Mechanismen, um die Konjunktur vor Ort mit Bundesmitteln anzukurbeln.

Ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland wird in den Vereinigten Staaten darüber diskutiert, ob das föderale System bei der Bekämpfung der Pandemie von Vorteil ist. Auf der einen Seite stehen jene, die ein einheitliches Vorgehen fordern und davor warnen, das Virus werde unweigerlich zurückkehren, sollte es Schwachstellen bei der Eindämmung geben. Dem gegenüber steht die Position, dass die Lage sich zwischen den Einzelstaaten stark unterscheide und

auf einem Experimentierfeld mit verschiedenen Ansätzen die beste Praxis sich durchsetzen werde.

Theoretisch könnte ein regional differenzierter Ansatz durchaus positive Konsequenzen haben. Die erste Infektionswelle erreichte einige Bundesstaaten, besonders im Süden und Westen der USA, nur deutlich verzögert. Mit den entsprechenden Überwachungskapazitäten wäre es möglich gewesen, sozial schmerzhaft und wirtschaftlich kostspielige Lockdown-Regeln dort erst später zu verhängen. Möglicherweise hätte das auch die Zweifel an der Gefährlichkeit des Virus und den Widerstand gegen Maßnahmen etwas gemindert. Dafür hätte es jedoch nicht nur eines funktionierenden Tests und ausreichender Testkapazitäten bedurft, sondern auch einer Strategie sowie der angemessenen Koordination ihrer Umsetzung. Nicht alle Staaten verfügten über die notwendige Expertise, um eigene Konzepte im Umgang mit der Krise zu erstellen. Das Weiße Haus übernahm jedoch keinerlei koordinierende Rolle. Trump lehnte es ab, den *Defense Production Act* zu nutzen, um Hilfsgüter wie Schutzkleidung oder Beatmungsgeräte zentral zu beschaffen und ihre Verteilung landesweit abzustimmen. Daher mussten einzelne Bundesstaaten selbständig um zeitweise knappe Güter wie Schutzausrüstungen konkurrieren, womit sie auf dem leergelegten nationalen und internationalen Markt die Preise weiter in die Höhe trieben.

Statt Koordination gab es Auseinandersetzungen, insbesondere zwischen dem Weißen Haus und von Demokraten regierten Bundesstaaten.¹¹⁰ Die betroffenen Gouverneurinnen und Gouverneure waren faktisch auf sich allein gestellt; gleichzeitig reagierte Trump empfindlich, wenn sie ihm durch ein kompetenteres Krisenmanagement die Show stahlen. Mehrmals drohte er einzelnen Gouverneuren, ihren Staaten medizinische Hilfsgüter vorzuenthalten, sollten sie sich nicht dankbar genug für die Bundeshilfe zeigen.¹¹¹ Laut Medienberichten ließ er pro Kopf

109 Peter Navarro, »Anthony Fauci Has Been Wrong about Everything I Have Interacted with Him On«, in: *USA Today* (online), 25.7.2020, <<https://eu.usatoday.com/story/opinion/todaysdebate/2020/07/14/anthony-fauci-wrong-with-me-peter-navarro-editorials-debates/5439374002/>> (eingesehen am 21.7.2020); Michael D. Shear/Noah Weiland, »Fauci Back at the White House, a Day after Trump Aides Tried to Undermine Him«, in: *The New York Times* (online), 13.7.2020, <<https://nyti.ms/2ZnRP6D>> (eingesehen am 21.7.2020).

110 Besonders Andrew Cuomo (New York), Jay Inslee (Washington) und Gretchen Whitmer (Michigan) provozierten die Kritik des Präsidenten. Matthew Choi, »Trump Calls Inslee a »Snake« Over Criticism of Coronavirus Rhetoric«, in: *Politico* (online), 6.3.2020,

<<https://www.politico.com/news/2020/03/06/donald-trump-jay-inslee-coronavirus-123114>> (eingesehen am 19.5.2020).

111 William Saletan, »Trump Is Doing to America What He Did to Ukraine«, in: *Slate* (online), 17.4.2020, <<https://slate.com/news-and-politics/2020/04/trump-coronavirus-ukraine-governors.html>> (eingesehen am 7.7.2020).

mehr Hilfsgüter an republikanisch regierte Staaten liefern, obwohl diese zunächst eine niedrigere Rate an Krankenhaus-Einweisungen hatten.¹¹² Auch dachte er laut darüber nach, Corona-Hilfen vom Einlenken demokratisch regierter Staaten in anderen Fragen wie der Umwelt- oder Einwanderungspolitik abhängig zu machen – konkret etwa davon, dass sie von Abschiebung bedrohten Migrantinnen und Migranten nicht länger Schutz gewähren.¹¹³

Die meisten republikanischen Gouverneure leugneten zunächst die Gefahr – kurzfristige Wirtschaftsinteressen gingen vor.

Generell nahmen demokratische Gouverneurinnen und Gouverneure, von denen viele in Staaten regierten, die besonders früh von der Pandemie erfasst wurden, die Gefahr ernster und verhängten Kontakt- und Ausgangssperren. Dies galt etwa für Kalifornien, Michigan, New York und Washington.¹¹⁴ Einige Staaten bildeten Bündnisse, darunter Neu-England-Staaten und solche an der Westküste. So koordinierten New York, New Jersey, Connecticut, Pennsylvania, Delaware, Massachusetts und Rhode Island die Beschaffung medizinischer Schutzausrüstung sowie die Lockerung ihrer Kontaktsperren; auch Kalifornien, Oregon und Washington sprachen sich ab. Eine national einheitliche Krisenstrategie gab es nicht.

Unter den meisten republikanischen Gouverneurinnen und Gouverneuren wurde das Ausmaß der Gefahr zunächst geleugnet; kurzfristige wirtschaftliche Interessen waren wichtiger, als die Ausbreitung des Virus zu verhindern. Jene Bundesstaaten, die sich dagegengestellt hatten, die Krankenversicherung Medicaid auszuweiten, bekämpften auch Corona

weniger entschlossen. Als erster im Land lockerte der republikanische Gouverneur von Georgia die Eindämmungsmaßnahmen, trotz einer hohen Infektionsrate in seinem Staat. Andere folgten und wurden umgehend von Wissenschaftlern aus der Trump-Administration öffentlich kritisiert.¹¹⁵ Der Föderalismus schuf hier kaum ein Laboratorium unterschiedlicher Ansätze; vielmehr spiegelten die verschiedenen Reaktionen bloß die parteipolitische Spaltung des Landes wider.¹¹⁶ Als Vorteil erwies sich lediglich, dass das Führungsversagen auf Bundesebene in einem stärker zentralisierten System wohl noch weniger hätte kompensiert werden können.

Kurzfristiges Krisenmanagement im Kongress

Im Kongress beanspruchte das Amtsenthebungsverfahren gegen Donald Trump einen Großteil der Aufmerksamkeit, bevor der Senat Anfang Februar 2020 mehrheitlich dagegen stimmte, den Präsidenten zu verurteilen.¹¹⁷ Zu einer Unterrichtung über den Stand der Epidemie durch die Regierung Mitte Januar waren nur 14 Senatoren erschienen – wohl auch deshalb, weil an diesem Tag die Frist endete, um Fragen zur Amtsenthebung einzureichen.¹¹⁸

Das Weiße Haus verzichtete zunächst auf eine krisenbedingte Aufstockung des Haushalts und beantragte überhaupt erst am 24. Februar zusätzliche

¹¹² Edward Luce, »Inside Trump's Coronavirus Meltdown«, in: *Financial Times* (online), 14.5.2020, <<https://www.ft.com/content/97dc7de6-940b-11ea-abcd-371e24b679ed>> (eingesehen am 19.5.2020).

¹¹³ Ronald Brownstein, »Trump Is Escalating His War on Blue America«, in: *The Atlantic* (online), 14.5.2020, <<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/05/trump-escalating-his-war-blue-america/611653/>> (eingesehen am 22.5.2020).

¹¹⁴ Es gab allerdings in beiden Parteien auch Ausnahmen. Bill de Blasio, der demokratische Bürgermeister von New York, forderte die Stadtbewohner noch im März auf, unbesorgt U-Bahn zu fahren und ins Restaurant zu gehen. Dagegen ergriff Mike DeWine, republikanischer Gouverneur von Ohio, frühzeitig strenge Schutzmaßnahmen.

¹¹⁵ Sheryl G. Stolberg, »At Senate Hearing, Government Experts Paint Bleak Picture of the Pandemic«, in: *The New York Times* (online), 12.5.2020, <<https://nyti.ms/2LtXjVr>> (eingesehen am 15.5.2020).

¹¹⁶ Donald F. Kettl, *The Divided States of America. Why Federalism Doesn't Work*, Princeton: Princeton University Press, 2020, S. 105ff.

¹¹⁷ Der republikanische Mehrheitsführer im Senat, Mitch McConnell, führte das Amtsenthebungsverfahren als Entschuldigung dafür an, dass die Regierung hinsichtlich Covid-19 so spät handelte. Jane Mayer, »How Mitch McConnell Became Trump's Enabler-in-Chief«, in: *The New Yorker* (online), 12.4.2020, <<https://www.newyorker.com/magazine/2020/04/20/how-mitch-mcconnell-became-trumps-enabler-in-chief>> (eingesehen am 28.7.2020).

¹¹⁸ Natasha Bertrand/Maggie Severns, »From Distraction to Disaster: How Coronavirus Crept Up on Washington«, *Politico* (online), 30.3.2020, <<https://www.politico.com/news/2020/03/30/how-coronavirus-shook-congress-complacency-155058>> (eingesehen am 7.7.2020).

Übersicht über die Hilfspakete

Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act (6. März 2020):

- 7,8 Milliarden Dollar Haushaltsmittel für das Gesundheitsministerium und nachgeordnete Behörden, insbesondere die CDC
- etwa 1,25 Milliarden Dollar für internationale Aufgaben und bilaterale Nothilfe¹²⁰

Families First Coronavirus Response Act (18. März 2020):

- Lohnfortzahlung bei familien- oder krankheitsbedingter Abwesenheit vom Arbeitsplatz wegen Corona sowie Steuererleichterungen für Unternehmen, um für Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zu kompensieren (Paycheck Protection Program)
- Finanzierung von Gesundheitsmaßnahmen wie Corona-Tests und von Behandlungskosten in Höhe von insgesamt einer Milliarde Dollar für gesetzlich versicherte sowie nichtversicherte Patienten

Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act (27. März 2020):

- 2,2 Billionen Dollar an Hilfspaketen für folgende Maßnahmen: Einmalzahlung von 1.200 Dollar an alle Privatpersonen mit Jahreseinkommen unter 75.000 Dollar; Verlängerung der Arbeitslosenhilfe um 13 Wochen über die übliche Dauer hinaus und Erhöhung um 600 Dollar pro Woche bis Ende Juli 2020; Anspruch auf maximal 39 Wochen Arbeitslosenhilfe bis Ende 2020 für diejenigen, die von den Einzelstaaten keine Leistungen erhalten, darunter Selbständige und Zeitarbeiter¹²¹
- 100 Milliarden Dollar, um Krankenhäuser für die Behandlung Nichtversicherter zu kompensieren¹²²

Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act:

- Aufstockung der Gelder aus dem Lohnfortzahlungsprogramm des zweiten Hilfspakets, die innerhalb von zwei Wochen ausgeschöpft waren
- weitere Hilfen für die Bundesstaaten, die teilweise auch eigene fiskalpolitische Maßnahmen ergriffen¹²³

Mittel in Höhe von 1,25 Milliarden Dollar. Dieser Antrag wurde bald von den Ereignissen überholt, und fortan übernahm der Kongress die Initiative dabei, zusätzliche Gelder zur Bekämpfung der Pandemiefolgen bereitzustellen. Zwischen Anfang März und Ende April 2020 beschloss der Kongress insgesamt vier fiskalpolitische Rettungspakete – in einem nie dagewesenen und unter anderen Umständen undenk-

baren Gesamtumfang.¹¹⁹ Auf Seiten der Administration führte Finanzminister Steven Mnuchin die Verhandlungen, Trump war praktisch nicht beteiligt. Obwohl die Verhandlungen hart waren und begleitet von feindseliger, mit gegenseitigen Schuldzuweisungen gepaarter Rhetorik, gelang es schließlich, die vier Gesetzespakete mit breiter überparteilicher Unterstützung zu verabschieden. Dies war zum letzten Mal bei den Rettungsmaßnahmen im Zuge der Finanzkrise 2007/2008 der Fall gewesen, und zunächst schien unklar, ob sich der Kongress angesichts der Notlage überhaupt als handlungsfähig erweisen würde.

Dabei agierten die Parteien durchaus ihren üblichen Rollen gemäß. Die Demokraten forderten nicht nur Finanzmittel für Gesundheitssystem und Pandemiebekämpfung, sondern setzten sich auch dafür ein, die sozialen Folgen des Wirtschaftseinbruchs abzufedern, mit einem Fokus auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Privathaushalten. Die Republikaner dagegen wollten den Schwerpunkt eher auf die Rettung von Unternehmen legen. Der ausgehandelte Kompromiss umfasste dann beide Elemente. Den

¹¹⁹ Zu den Details der vier Rettungspakete vgl. Jürgen Wilzewski (Hg.), *Congress Report*, Technische Universität Kaiserslautern, Mai 2020 (Congress Report, Jg. 35, Heft 1–5), <https://www.sowi.uni-kl.de/fileadmin/powi/pdfs/CR_2020/Congress_Report_1-5_2020_Endfassung.pdf> (eingesehen am 21.10.2020).

¹²⁰ Kavya Sekar u.a., *Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act, 2020* (P.L.116-123): *First Coronavirus Supplemental*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 25.3.2020 (CRS Report), <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46285>> (eingesehen am 28.7.2020).

¹²¹ Katelin P. Isaacs/Julie M. Whittaker, *Unemployment Insurance Provisions in the CARES Act*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 9.4.2020 (CRS in Focus), <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11475>> (eingesehen am 28.7.2020).

¹²² Reed Abelson/Margot Sanger-Katz, »Trump Says Hospitals Will Be Paid for Treating Uninsured Coronavirus Patients«, in: *The New York Times* (online), 3.4.2020, <<https://nyti.ms/2UF410f>> (eingesehen am 21.4.2020). Laut einer anderen Quelle 13 bis 40 Milliarden Dollar. Larry Levitt/Karyn Schwartz/Eric Lopez, »Estimated Cost of Treating the Uninsured Hospitalized with COVID-19«, *Kaiser Family Foundation* (online), 7.4.2020, <<https://www.kff.org/uninsured/issue-brief/estimated-cost-of-treating-the-uninsured-hospitalized-with-covid-19/>> (eingesehen am 28.7.2020).

¹²³ National Conference of State Legislatures, *State Fiscal Responses to Coronavirus (COVID-19)*, 30.6.2020, <<https://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/state-fiscal-responses-to-covid-19.aspx>> (eingesehen am 28.7.2020).

Demokraten gelang es, die Soforthilfe mit vergleichsweise großzügigen Sozialmaßnahmen auszustatten. Gleichzeitig setzten die Republikaner Steuererleichterungen durch, von denen überwiegend wohlhabende Geschäftsleute wie etwa Immobilieninvestoren profitieren.¹²⁴ Während der Krise von 2007/2008 waren die Republikaner eher als Bremser aufgetreten, als es Konjunktur- und Rettungspakete zu verabschieden galt, wobei sie auf das hohe Haushaltsdefizit verwiesen. Diesmal spielte das absehbare Rekordminus zunächst kaum eine Rolle, wohl auch wegen der Annahme, eine schnelle Erholung der Wirtschaft würde die Chancen auf Trumps Wiederwahl erhöhen.

Die Gesetzespakete wurden angesichts einer implodierenden Wirtschaft unter enormem Zeitdruck ausgestaltet, mussten zugleich aber den strukturellen Schwächen in Gesundheitswesen und Sozialstaat Rechnung tragen. So mussten Gelder bereitgestellt werden, um die Kosten für Corona-Tests und die Behandlung Nichtversicherter abzudecken, und die Arbeitslosenhilfe wurde über das normale Maß hinaus massiv ausgedehnt.

Doch traten bei der Verteilung der Hilfen allerlei Probleme auf. Die administrativen Strukturen waren oftmals zu schwach für eine zügige Bearbeitung, und bei den beteiligten Behörden herrschten unklare Zuständigkeiten. Für Unternehmen wurde die Unterstützung durch Privatbanken ausgezahlt, was dazu führte, dass größere Firmen mit guten Geschäftsbeziehungen zu ihrer jeweiligen Hausbank bevorzugt von den Mitteln profitieren konnten.

Dass sich der Kongress dafür entschied, die Arbeitslosenhilfe pauschal um 600 Dollar pro Woche aufzustocken, lag auch daran, dass die Verwaltungskapazitäten fehlten, um einen differenzierteren Ansatz zu verfolgen. Gleichwohl waren die zuständigen Behörden vielfach überfordert, als sie plötzlich bis zu 50 Mal so viele Anträge auf Arbeitslosenhilfe bearbeiten mussten wie zuvor. Manche Bundesstaaten hatten es in der Vergangenheit systematisch erschwert, Arbeitslosenhilfe zu beantragen, indem sie bürokratische Hürden erhöht und Personal bei entsprechenden Ämtern abgebaut hatten. Besonders in diesen Staaten, darunter Florida, kam es in der Krise nun zu massiven Problemen bei der Auszahlung. Eine von den

Republikanern im Entscheidungsprozess kritisierte Folge der relativ großzügigen Arbeitslosengeldregelung war indes, dass Beschäftigte im Niedriglohnssektor – davon viele in systemrelevanten Jobs wie Krankenpfleger – weniger verdienen als jene nun erhielten, die sich arbeitslos meldeten. Gleichzeitig sorgte die Regelung dafür, dass die Armutsrate trotz der Krise zunächst leicht zurückging.¹²⁵

Das Weiße Haus verfügte über weitreichende Kompetenzen bei der Verteilung der Hilfgelder an Unternehmen. Um ein Mindestmaß an Aufsicht zu gewährleisten, setzte der Kongress einen Ausschuss ein, der die Pandemiebekämpfung kontrollieren sollte, das Pandemic Response Accountability Committee. Ein Gremium aus den Generalinspektoren der verschiedenen Ministerien erkor den Amtskollegen des Verteidigungsministeriums, Glenn Fine, dazu, den Ausschuss zu leiten. Doch bereits nach wenigen Tagen wurde er von Trump entlassen – zusammen mit dem Generalinspektor der Nachrichtendienste, der den Kongress über die Whistleblower-Beschwerde im Zusammenhang mit der Ukraine-Affäre informiert hatte.¹²⁶ Schon vor der Entlassung hatte Trump bestritten, dass seine Administration dem Kongress überhaupt Rechenschaft darüber schulde, wie die Rettungsgelder eingesetzt werden, und dies in seinem »Signing Statement« zum CARES Act bekräftigt.¹²⁷

Obwohl die Unterstützungsmaßnahmen Ende Juli ausliefen, konnte sich der Kongress im weiteren Verlauf des Jahres nicht auf ein Nachfolgepaket einigen. Trump versuchte daher per Dekret, für Katastrophenschutz vorgesehene Haushaltsmittel zugunsten der Corona-Hilfe umzuwidmen. Rechtmäßigkeit wie auch Wirksamkeit dieser Vorgehensweise erschienen jedoch fraglich.

¹²⁵ Jeehoon Han u.a., *Income and Poverty in the COVID-19 Pandemic*, 22.6.2020 (Brookings Papers on Economic Activity), <https://news.nd.edu/assets/393384/brookings_paper2_5_clean.pdf> (eingesehen am 16.7.2020).

¹²⁶ Ellen Nakashima, »Trump Removes Inspector General Who Was to Oversee \$2 Trillion Stimulus Spending«, in: *The Washington Post* (online), 7.4.2020, <https://www.washingtonpost.com/national-security/trump-removes-inspector-general-who-was-to-oversee-2-trillion-stimulus-spending/2020/04/07/2f0c6cb8-78ea-11ea-9bee-c5bf9d2e3288_story.html> (eingesehen am 19.4.2020).

¹²⁷ The White House, »Statement by the President«, Press Release, 27.3.2020, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-by-the-president-38/>> (eingesehen am 28.7.2020).

¹²⁴ Jeff Stein, »Tax Change in Coronavirus Package Overwhelmingly Benefits Millionaires, Congressional Body Finds«, in: *The Washington Post* (online), 14.4.2020, <<https://www.washingtonpost.com/business/2020/04/14/coronavirus-law-congress-tax-change/>> (eingesehen am 28.7.2020).

Demokratie unter Druck

Für ein abschließendes Urteil, wie die Vereinigten Staaten die Covid-19-Pandemie im Vergleich zu anderen Ländern verkraften werden, ist es noch zu früh. Auch ob sich wie bei früheren Krisen wieder ein Fenster für tiefgreifende Reformen in den USA öffnet, bleibt zum jetzigen Zeitpunkt ungewiss. Doch in jedem Fall wird die Bewältigung der sozialen und wirtschaftlichen Pandemiefolgen für die kommenden Jahre als Hypothek auf der US-amerikanischen Demokratie lasten.

Gespaltene Gesellschaft

Die Reaktion der Öffentlichkeit auf die Pandemie und die Antwort der Regierung sind bislang gemischt ausgefallen. Einerseits zeigte sich angesichts dieser Herausforderung einmal mehr, wie stark die US-amerikanische Gesellschaft politisch gespalten ist. Dies erschwerte es, besonnen mit der Situation umzugehen. Andererseits gab es auch gegenläufige Tendenzen, etwa dass Eindämmungsmaßnahmen phasenweise eine breite Akzeptanz erfuhren.

Vor allem Republikaner versuchten, die Krise als Teil des allgemeinen Kulturkampfs zu instrumentalisieren.

In immer größeren Teilen der Bevölkerung ist es mittlerweile ein integraler Bestandteil der eigenen Identität, sich entweder zum konservativ-republikanischen oder zum progressiv-demokratischen Lager zu rechnen. Auch Themen, die nicht per se politisch sind, werden nach vorhandenen Denkschablonen wahrgenommen und avancieren so immer mehr zu ideologischen Glaubensfragen – und geht es nur darum, ob zum Schutz vor Ansteckung eine Gesichtsmaske zu tragen ist.¹²⁸

128 Christos Makridis/Jonathan T. Rothwell, »The Real Cost of Political Polarization: Evidence from the COVID-19 Pandemic«, Social Science Research Network, 29.6.2020, <<https://ssrn.com/abstract=3638373>>; Joshua Clinton u.a.,

Zu einem gewissen Grad ist es normal, dass unterschiedliche Prioritäten gesetzt werden. Die ländlichen Regionen, stärker dominiert von republikanischen Wählern, plädierten für weniger restriktive Eindämmungsmaßnahmen. Das hatte damit zu tun, dass diese Gebiete anfangs nicht so schwer getroffen wurden, weil sie im Vergleich zu den Metropolen eine geringere Bevölkerungsdichte aufweisen und weniger mit dem Ausland vernetzt sind. Zudem begegnet man hier Regierungsinterventionen generell mit größerer Skepsis.¹²⁹ Darüber hinaus gab es aber vor allem von Seiten der Republikaner immer wieder gezielte Versuche, die Krise als Teil des allgemeinen Kulturkampfes zu instrumentalisieren.¹³⁰

Dabei spielte der polarisierende Charakter des Präsidenten eine zentrale Rolle. Dieser insinuierte etwa während einer seiner täglichen Pressekonferenzen, die Abstandsregeln würden strikter gegenüber Christen als gegenüber Muslimen durchgesetzt.¹³¹ Justizminister William Barr wies die Bundesanwaltschaft deswegen an, die Eindämmungsmaßnahmen der Einzelstaaten zu kontrollieren. In manchen Fällen

»Partisan Pandemic: How Partisanship and Public Health Concerns Affect Individuals' Social Distancing during COVID-19«, Social Science Research Network, 29.6.2020, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3633934> (beide eingesehen am 21.10.2020).

129 Dhruvil Mehta, »Democrats Say the Worst of the Coronavirus Is Yet to Come. Republicans Say the Worst Is Over«, in: *FiveThirtyEight* (online), 15.5.2020, <<https://fivethirtyeight.com/features/democrats-say-the-worst-of-the-coronavirus-is-yet-to-come-republicans-say-the-worst-is-over/>> (eingesehen am 20.5.2020).

130 Jeremy W. Peters, »How Abortion, Guns and Church Closings Made Coronavirus a Culture War«, in: *The New York Times* (online), 20.4.2020, <<https://nyti.ms/2KhEUed>> (eingesehen am 11.6.2020).

131 The White House, »Remarks by President Trump and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing«, Press Release, 18.4.2020, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-members-coronavirus-task-force-press-briefing-2/>> (eingesehen am 28.7.2020).

unterstützte das Justizministerium auch Klagen von Kirchengemeinden gegen die Restriktionen.¹³² Der konservative Sender Fox News, der quotenstärkste Nachrichtenkanal in den USA, erwies sich als verlässlicher Verbündeter des Präsidenten. In zahlreichen Sendungen rechtfertigte er die Politik Trumps, verharmloste die Gefahr der Pandemie und erklärte die Eindämmungsmaßnahmen für übertrieben. In den Hauptstädten von Demokraten regierter Bundesstaaten kam es zu Demonstrationen gegen die Beschränkungen, wobei häufig Schwerbewaffnete mitmarschierten. Solche Proteste wurden teilweise von Trump angefeuert¹³³ und von konservativen Netzwerken unterstützt, die wiederum Gelder von Unternehmen erhielten, denen wirtschaftlich an einer schnellen Öffnung gelegen war.¹³⁴

Gleichzeitig war die breitere Öffentlichkeit vorsichtiger. Die meisten Bürgerinnen und Bürger zeigten sich laut Umfragen über Parteigrenzen hinweg nicht bereit, bewährte Schutzmaßnahmen aufzugeben, damit sich wirtschaftliche Aktivitäten rascher wieder aufnehmen ließen. Mehr als zwei Drittel gaben an, der Präsident habe zu langsam auf die Ausbreitung von Covid-19 reagiert.¹³⁵ Besonders mit seinen meist konfuse Pressekonferenzen hat sich Trump keinen Gefallen getan. Seine Zustimmungswerte sind im Laufe der ersten Pandemiewelle deutlich gefallen und haben sich seither auch nicht mehr erholt. Dieser Umstand ist umso bemerkenswerter, als während früherer Krisen in den Vereinigten Staaten die jeweilige Exekutive häufig an Rückhalt gewonnen hat, wie in anderen Ländern weltweit auch durch die heutige

Corona-Krise.¹³⁶ Insbesondere ältere Menschen, die bei den Wahlen von 2016 ein entscheidender Teil der Trump-Koalition waren, durch die Pandemie nun aber einem besonderen Risiko ausgesetzt sind, haben sich zum Teil vom Präsidenten abgewendet. Seine ersten Wahlkampfveranstaltungen, die er mitunter gegen den Willen lokaler Behörden abhielt, waren denn auch weniger gut besucht als üblich.

Die Vereinigten Staaten haben im Umgang mit der Pandemie viele Chancen verpasst und unter der Krise stärker gelitten als nötig. Anders als bei früheren Fehlentscheidungen Washingtons – wie etwa der verfehlten Besetzung des Irak im Jahr 2003 – ist nun vor allem die US-Bevölkerung selbst betroffen. Das Leid, das die Pandemie in der amerikanischen Gesellschaft hinterlässt, ist durch die Zahl von mehr als 225 000 Toten und eine Arbeitslosenquote von fast 8 Prozent (Stand Anfang Oktober) nur ansatzweise zu erfassen. Auch wenn die zunächst großzügigen Unterstützungsmaßnahmen ausgelaufen sind, dauerten ihre positiven Auswirkungen auf die Konjunktur zunächst noch an.

Die dominante Stellung des Dollars als internationaler Leit- und Reservewährung verschafft der US-Regierung im Vergleich zu anderen Ländern beträchtliche Vorteile. So haben die Vereinigten Staaten deutlich größeren Spielraum, um Schulden aufzunehmen und die Rezession durch Konjunkturpakete zu bekämpfen. Zwar hatte die Verschuldung der USA schon vor der Pandemie schwindelerregende Höhen erreicht, nicht zuletzt durch die Ende 2018 verabschiedeten Steuererleichterungen der Trump-Administration. Doch solange die meisten Finanztransaktionen einschließlich der Schuldenaufnahme in Dollar abgewickelt werden und solange die Kreditgeber nicht fundamental das Vertrauen in Washingtons Kreditwürdigkeit verlieren, wirkt sich ein hoher Schuldenstand nicht in gleichem Maße auf das Zinsniveau aus wie in anderen Ländern. Die Unabhängigkeit von der Administration über die Preisstabilität

132 U.S. Department of Justice, Office of the Attorney General, *Memorandum for the Assistant Attorney General for Civil Rights and All United States Attorneys: Balancing Public Safety with the Preservation of Civil Rights*, 27.4.2020, <<https://www.justice.gov/opa/page/file/1271456/download>> (eingesehen am 28.7.2020).

133 Michael D. Shear/Sarah Mervosh, »Trump Encourages Protest against Governors Who Have Imposed Virus Restrictions«, in: *The New York Times* (online), 17.4.2020, <<https://nyti.ms/3ai5yhx>> (eingesehen am 3.6.2020).

134 Lisa Graves, »Who's Behind the 'Reopen' Protests?«, in: *The New York Times* (online), 22.4.2020, <<https://nyti.ms/3asaNeI>> (eingesehen am 3.6.2020).

135 Pew Research Center, *Most Americans Say Trump Was Too Slow in Initial Response to Coronavirus Threat*, 16.4.2020, <https://www.people-press.org/wp-content/uploads/sites/4/2020/04/PP_2020.04.16_Trump-and-COVID-19_FINAL.pdf> (eingesehen am 21.10.2020).

136 Gallup, *Presidential Approval Ratings – Donald Trump*, <<https://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx>> (eingesehen am 28.7.2020); Alexander Burns/Maggie Haberman, »Trump Campaign Looks at Electoral Map and Doesn't Like What It Sees«, in: *The New York Times* (online), 3.6.2020, <<https://nyti.ms/3eI0GVm>> (eingesehen am 4.6.2020); Justin McCarthy, »Trump's Job Rating Slides; U.S. Satisfaction Tumbles«, *Gallup* (online), 16.4.2020, <<https://news.gallup.com/poll/308675/trump-job-rating-slides-satisfaction-tumbles.aspx>> (eingesehen am 4.6.2020).

wachende US-Notenbank Federal Reserve hat daher das »exorbitante Privileg« (Valéry Giscard d'Estaing), die Geldmenge fast beliebig erhöhen zu können, ohne von den Finanzmärkten dafür bestraft zu werden. Kommt es zur Inflation, wird zudem ein Teil der Kosten, wie in der Vergangenheit mehrmals geschehen, an die großenteils ausländischen Gläubiger weitergegeben. Wenn die politischen Parteien in Washington sich nicht gegenseitig blockieren, sind den Möglichkeiten kaum Grenzen gesetzt, die Krise durch weitere Schulden wirtschaftlich und sozial abzufedern. Das volle Ausmaß der pandemiebedingten Verwerfungen wird vor diesem Hintergrund erst mittelfristig sichtbar werden.

Das politische System zwischen Verfassungskrise und Reform

Nachdem Joe Biden die Wahlen am 3. November 2020 für sich hat entscheiden können, erscheint Trumps Führungsversagen angesichts der Covid-19-Pandemie als ein entscheidender Grund für die Abwahl. Herausforderer Biden hatte in seiner Rede auf dem Parteitag der Demokraten Mitte August der Pandemiebekämpfung oberste Priorität eingeräumt.¹³⁷

Auch die Durchführung der Präsidentschafts- und Kongresswahlen war von der Pandemie betroffen. Die ordnungsgemäße Organisation der Wahlen obliegt den einzelnen Bundesstaaten. In der Vergangenheit haben die Parteien immer wieder versucht, Wahlverfahren in ihrem Sinne zu beeinflussen. Dies ist möglich, wenn eine Partei sowohl die Exekutive als auch die Legislative im jeweiligen Staat kontrolliert. Insbesondere die Republikaner schrecken nicht davor zurück, bestimmte Gruppen aktiv am Wählen zu hindern, wenn es ihre Chancen verbessert.¹³⁸ Präsident Trump wehrte sich gegen eine flächendeckende

Einführung des Rechts auf Briefwahl, das es Bürgern in Pandemiezeiten ermöglichen würde, ohne Ansteckungsgefahr abzustimmen. In zahlreichen Äußerungen bezeichnete er Briefwahl als Einfallstor für Wahlbetrug, wobei er wiederum von Fox News unterstützt wurde. Obwohl die Behauptung keinerlei empirische Basis hat, verfiel sie bei einem Teil der Wählerschaft, besonders im republikanischen Lager.¹³⁹

Aus seiner wahren Motivation machte er keinen Hehl: Wenn die allgemeine Briefwahl eingeführt werde, so Trump, würde nie wieder ein Republikaner gewählt werden.¹⁴⁰ So säte er schon vorab Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Wahlergebnisses. Zugleich suchte er sich ohne Erfolg einen Vorteil zu verschaffen, indem er die Republikaner darin bestärkte, persönlich im Wahllokal zu wählen. Demokraten neigten nach Umfragen eher dazu, von der Briefwahl Gebrauch zu machen. Da die Wahlen dezentral in den Einzelstaaten organisiert werden, konnte sich Trump mit seinen Bedenken gegen die Ausweitung der Briefwahl nicht durchsetzen. Nach der Wahl stellte er das Ergebnis weiter in Frage, besonders als sich aufgrund der zeitlich verzögerten Auszählung der Briefwahlstimmen das Blatt gegen ihn wendete.

Da sich selbst der Oberste Gerichtshof in letzter Zeit nicht als verlässliche Instanz zur Durchsetzung des Wahlrechts für möglichst viele gezeigt hat,¹⁴¹ gab es im Vorfeld einige Sorge vor einem Szenario, in dem wie bei den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2000 die Gerichte über den Ausgang entscheiden würden. Der nun ermittelte Vorsprung für Biden ist jedoch so deutlich, dass die zahlreichen Klagen der Trump-Kampagne gegen das Auszählungsergebnis wenig aussichtsreich scheinen.

Dank der Unabhängigkeit des Kongresses sowie ihrer föderalen und dezentralen Strukturen schienen die Vereinigten Staaten prinzipiell in der Lage zu sein, das Führungsversagen im Weißen Haus zu kom-

137 »As president, the first step I will take will be to get control of the virus that's ruined so many lives.« Siehe Matt Stevens, »Joe Biden Accepts Presidential Nomination: Full Transcript«, in: *The New York Times* (online), 20.8.2020, <<https://www.nytimes.com/2020/08/20/us/politics/biden-presidential-nomination-dnc.html>> (eingesehen am 26.8.2020).

138 Vgl. Lauren Schwartz/Johannes Thimm, *Manche US-Wähler sind gleicher. Wahlgesetze als Objekt parteipolitischer Erfolgsstrategie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2017 (SWP-Aktuell 64/2017), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/manche-us-waehler-sind-gleicher/>> (eingesehen am 21.10.2020).

139 Joshua D. Clinton u.a., »Trumped by Trump? Public Support for Vote by Mail Voting in Response to the COVID-19 Pandemic«, Social Science Research Network, 29.6.2020, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3630334> (eingesehen am 14.10.2020).

140 Jim Rutenberg u.a., »Why Republicans Are So Afraid of Vote-by-Mail«, in: *The New York Times* (online), 8.4.2020, <<https://nyti.ms/34loJWp>> (eingesehen am 19.4.2020).

141 Mark J. Stern, »The Supreme Court's Conservatives Sure Are Pushing Some Crazy Legal Theories Lately«, in: *Slate* (online), 29.10.2020, <<https://slate.com/news-and-politics/2020/10/north-carolina-pennsylvania-neil-gorsuch-supreme-court-ballots.html>> (eingesehen am 30.10.2020).

pensieren. Aber auch diese Art von Resilienz hat Grenzen. Die augenblickliche Situation verdeutlicht, dass die USA zwar in guten Zeiten auch ohne eine solide Regierungsführung durchkommen, in Krisenphasen aber ein Mindestmaß an Kohärenz und Legitimität beim Regieren unerlässlich ist.

Gleichzeitig erschweren es die strukturellen Probleme der US-Gesellschaft, die Pandemie zu bekämpfen. In deren Verlauf wurden vorhandene Schwachstellen nicht nur offengelegt, sondern auch massiv verschärft. Das betrifft die Defizite im Gesundheitssystem ebenso wie den gering entwickelten und fragmentierten Sozialstaat. Beides hat dazu beigetragen, dass das Land nicht nur bei der Virenausbreitung an sich, sondern auch hinsichtlich der sozialen Folgen härter getroffen wurde als andere entwickelte Länder. Als Problem erweist sich vor allem die Tatsache, dass die Mehrheit der US-Arbeitnehmerschaft über ihren jeweiligen Arbeitgeber krankenversichert ist. Damit kann der pandemiebedingte Wirtschaftseinbruch mit hoher Arbeitslosigkeit die nächste fundamentale Krise im Gesundheitssystem verursachen. Und Durchlässigkeit wie mangelnde Finanzierung der sozialen Auffangnetze bedeuten, dass Beschäftigte, die ihre Arbeit verlieren, häufig nicht nur in ihrer wirtschaftlichen Existenz, sondern auch von Obdachlosigkeit und Nahrungsmangel bedroht sind. Die resultierende Armutsgefährdung kann zudem zu sozialen Unruhen führen. Neben Polizeigewalt und Ungerechtigkeiten im Justizsystem war auch die soziale Ungleichheit eine Ursache der landesweiten Proteste im Rahmen der Black-Lives-Matter-Bewegung.

Es gibt Ansätze für ein Umdenken – die Bereitschaft wächst, Wohlfahrtsstaat und Gesundheitssystem zu stärken.

Insbesondere das Bewusstsein für negative Auswirkungen der sozialen Ungleichheit hat zugenommen. Dies gilt für Ungleichheiten in Gesundheitsversorgung, Wohnsituation und Beschäftigungsverhältnissen, die allesamt miteinander korrespondieren und bewirken, dass die Konsequenzen der Pandemie für US-Bürger sehr unterschiedlich ausfallen. Ob es um Ausgangsbeschränkungen und Kontaktsperren geht, um wirtschaftlichen Abschwung und Arbeitslosigkeit oder um den Zugang zur Gesundheitsversorgung und deren Qualität – unter all diesen Aspekten sind manche Teile der Bevölkerung sehr viel härter getroffen als andere.

Ein weiteres Problem, dessen Ausmaß sich bisher nur erahnen lässt, sind die Auswirkungen von Corona in der Bildungspolitik. Die Versuche, ab Herbst 2020 wieder einen Präsenzbetrieb in Schulen und Hochschulen zu ermöglichen, sind an der Entwicklung des Infektionsgeschehens gescheitert. Vor Januar 2021 ist nicht mit einer Rückkehr zum Normalbetrieb zu rechnen; bis dahin wird es fast ein Jahr lang keinen normalen Unterricht mehr gegeben haben. Zahlreiche Universitäten haben finanzielle Schwierigkeiten, weil zum einen ausländische Studierende fernbleiben und zum anderen auch amerikanische nicht bereit sind, hohe Gebühren für ein rein virtuelles Studium zu zahlen.

Das politische System der Vereinigten Staaten orientiert sich ohnehin stark am Status quo, es ist politisch gespalten, daher vervielfachen sich die Blockaden. Vor diesem Hintergrund wird es nicht einfach sein, grundlegende Reformen umzusetzen. Welche Möglichkeiten Präsident Biden haben wird, die Schwächen in Gesundheits- und Sozialsystem anzugehen, hängt maßgeblich davon ab, ob es den Demokraten gelingt, mit einem Sieg bei den Nachwahlen im Bundesstaat Georgia Anfang Januar 2021 die Mehrheit im Senat zu erringen. Sollte das der Fall sein, gibt es durchaus ein Gelegenheitsfenster für Reformen. Im politischen Diskurs sind Ansätze für ein gewisses Umdenken zu erkennen. Die Bereitschaft nimmt zu, den bestehenden Anfälligkeiten und der gesellschaftlichen Ungleichheit mit einer Stärkung von Wohlfahrtsstaat und Gesundheitssystem zu begegnen. Denn sozialer Abstieg durch Arbeitslosigkeit ebenso wie mangelnder Krankenversicherungsschutz treffen auch viele Konservative, die staatlichen Maßnahmen bisher eher skeptisch gegenüberstanden.

Fazit und Ausblick

Anders als bei ähnlichen Krisen der Vergangenheit hat die US-Regierung bei der internationalen Bekämpfung der Covid-19-Pandemie keine Führungsrolle übernommen. Der im Februar 2014 auf Initiative der Obama-Administration ins Leben gerufenen Initiative »Global Health Security Agenda« gehören zwar mittlerweile mehr als 70 Staaten sowie internationale Organisationen und Unternehmen an. Aber das selbstgesteckte Ziel, Pandemien früher zu erkennen, besser zu verhüten und wirksamer zu bekämpfen, liegt bisher noch in weiter Ferne.¹⁴² Anstatt die globale Zusammenarbeit in diesem Rahmen auszubauen, blockierte die Trump-Administration Kredite des Internationalen Währungsfonds, weil sie verhindern wollte, dass Länder wie Venezuela oder der Iran davon profitieren.¹⁴³ Auch die Abstimmung Washingtons mit europäischen Verbündeten beschränkte sich auf vereinzelte Fälle logistischer und finanzieller Hilfe, etwa für das in Europa zeitweise am stärksten betroffene Italien.¹⁴⁴ Das Vorhaben eines Teils des außenpolitischen Establishments, nach dem Regierungswechsel zur traditionellen Führungsrolle in der Weltpolitik zurückzukehren, dürfte nicht leicht zu realisieren sein. Auch unter Präsident Biden werden die Vereinigten Staaten auf absehbare Zeit vor allem mit sich selbst beschäftigt sein. International wird das US-Gesellschaftsmodell dabei weiter an Ansehen

einbüßen, was auch Folgen für die amerikanische »Soft Power« haben dürfte — also die Fähigkeit, andere ohne Ausübung von Zwang für die eigenen Ziele zu gewinnen. Sollte es der US-Regierung mit ihrer *Operation Warp Speed* gelingen, einen wirksamen Corona-Impfstoff zu entwickeln und massenweise einzusetzen, ließe sich der erlittene Imageschaden wohl teilweise wieder ausgleichen. Fünf mögliche Impfstoffe befinden sich derzeit in Phase-3-Tests.

Strategische Rivalen der Vereinigten Staaten versuchen, von deren Ansehensverlust zu profitieren. Der Russischen Föderation dürfte dies schwerfallen, weil sie selbst stark unter dem Coronavirus leidet. Für die Volksrepublik China ist es schon aussichtsreicher, die Schwäche der USA zur Steigerung des eigenen Einflusses zu nutzen. Äußerst besorgniserregend ist, dass die Antagonismen zwischen Washington und Peking nun auch das Feld der Gesundheitspolitik erfasst haben.¹⁴⁵ Bislang hatte es bei der Bekämpfung von Epidemien trotz aller Konkurrenz eine enge amerikanisch-chinesische Kooperation gegeben. Durch Schuldzuweisungen und Desinformationskampagnen beider Seiten wurde hier Vertrauen verspielt. Brüssel und Berlin sollten dezidiert einfordern, zum Status quo ante zurückzukehren. Der Umgang mit Pandemien muss als genuines Global-Governance-Problem behandelt werden, bei dem internationale Kooperation unerlässlicher Bestandteil einer nachhaltigen Lösung ist. Eine von Nullsummenlogik geprägte Rivalitätsdynamik wäre für alle Seiten fatal.

Für Deutschland und Europa hält der Umgang der Vereinigten Staaten mit der Covid-19-Pandemie einige Lektionen bereit. Auch hierzulande hat das Coronavirus gesellschaftliche Schwachstellen offenbart. Dazu gehören die Anfälligkeit eines vor allem an Profitabilität orientierten Gesundheitssystems, die Unterbezahlung systemrelevanter Berufe und der

142 Bonnie Jenkins, »Now Is the Time to Revisit the Global Health Security Agenda«, Washington, D.C.: Brookings Institution, 27.3.2020, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/03/27/now-is-the-time-to-revisit-the-global-health-security-agenda/>> (eingesehen am 16.6.2020).

143 Adam Tooze, »A Global Pandemic Bailout Was Coming – Until America Stopped It«, in: *Foreign Policy*, 17.4.2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/04/17/global-pandemic-bailout-imf-world-bank-meetings-america-sdrs/>> (eingesehen am 21.10.2020).

144 Erik Brattberg, »The Pandemic Is Making Transatlantic Relations More Toxic«, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 29.4.2020, <<https://carnegieendowment.org/2020/04/29/pandemic-is-making-transatlantic-relations-more-toxic-pub-81675>> (eingesehen am 16.6.2020).

145 James Fallows, »The 3 Weeks That Changed Everything«, in: *The Atlantic* (online), 29.6.2020, <<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/06/how-white-house-coronavirus-response-went-wrong/613591/>> (eingesehen am 9.7.2020).

prekäre Status des Kulturbereichs. Der Vergleich mit den USA unterstreicht die Vorzüge der *sozialen* Marktwirtschaft, denn er zeigt, dass gesellschaftliche Sektoren widerstandsfähiger sind, die nicht allein auf Wettbewerbslogik basieren.¹⁴⁶ Eine Politik, die Ungleichheit reduziert, sozialen Zusammenhalt fördert und das Vertrauen in politische und gesellschaftliche Institutionen stärkt, erhöht die allgemeine Resilienz – auch und gerade gegenüber Pandemien.

Abkürzungen

BEA	Bureau of Economic Analysis
CARES	Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act
CDC	Centers for Disease Control and Prevention
DPA	Defense Production Act of 1950
FDA	Food and Drug Administration
HHS	United States Department of Health and Human Services
NGO	Non-governmental organization (Nichtregierungsorganisation)
USAID	United States Agency for International Development
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)

146 Wong, »The Post-Neoliberal World Is Already Here« [wie Fn. 10].

